中国经济转型30年

1978-2008

Transforming the Chinese Economy, 1978-2008

[illegible] 著

COAY Books

目录
Content

- 第一章 中国农村改革政策的形成（1）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（2）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（3）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（4）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（5）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（6）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（7）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（8）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（9）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（10）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（11）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（12）
- 第一章 中国农村改革政策的形成（13）
- 第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（1）
- 第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（2）
- 第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（3）
- 第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（4）
- 第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（5）
- 第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（6）
- 第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（7）
- 第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（8）
- 第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（9）

第一章 中国农村改革政策的形成（1）

中国的改革是从农村开始的。但农村的改革也并非是设计好了才启动的。从新中国成立之前，中国农村的经济制度就处于变动之中。1945年夏秋之交，中国人民的抗日战争获得胜利，但国共两党的和平谈判很快归于破裂，于是内战爆发。还在两党指挥的军队激战之际，中国共产党就已经在建立了自己政权的地方（即解放区）开展了轰轰烈烈的土地改革运动，在农村铲除了封建的地主土地所有制，实现了贫穷农民“耕者有其田”的世代期盼。随着国共两党的军队在战场上力量的变化，解放区的范围不断扩大，土地改革运动覆盖的地域也迅速扩大。到1949年10月1日中华人民共和国成立之时，在此前已由共产党政权控制的中国北方地区，基本已完成了土地改革，因此，新中国成立后的土地改革，主要在南方地区进行。到1952年底，中国大陆除西藏地区外，均已完成土地改革。

但从当时农村社会生产力极端落后、不少农户虽分到了土地但缺乏耕畜、农具、劳动力和资金的实际状况出发，中国共产党随即便在农村发动了要求农民“组织起来”的合作化运动：开始是引导农民组织小规模的农业生产互助组，接着便发动农民成立以自然村为单位、不改变土地所有制的初级农业生产合作社，紧接着又要求组织农民更大规模（相当于目前一个村民委员会的范围）的高级农业生产合作社。到1955年底，中国农村普遍建立了高级农业生产合作社。高级社的特征，不仅是规模大，往往一个社覆盖着数百农户、数千亩土地，更重要的是它废止了农民家庭的土地所有权，实行了农村土地的集体所有制。

到1958年，农村进一步开展了建立人民公社的运动。人民公社的规模更大，相当于目前一个乡镇的范围。国家开始时曾打算在一个公社的范围内实行统一经营、统一核算、统一分配，后终因农民难以接受而于20世纪60年代初将人民公社的经营管理体制确定为“三级所有，

队为基础”，即在一个公社之内，按公社、大队、生产队三级进行经营、核算和分配，但明确了土地基本属生产队所有，因此，生产队便成为农村生产的基本单位。生产队的规模基本与20世纪50年代初期的初级农业生产队相当。此后直至1978年开始改革，中国农民便一直在这种农村体制下生产和生活。

由于农村生产的复杂性，每一个农民所付出的劳动与他对生产的贡献难以准确监督和核算，因此，对集体生产的漠不关心和劳动中的懈怠情绪在农村普遍蔓延，农村生产难以发展，农民生活无以改善，农村经济陷入了恶性循环。在这个过程中，不少地方的农民曾做过改革这种体制的尝试。较大规模的自发改革曾发生于1956年（即高级社成立后的第一个生产周期）和1960年（即“三年困难时期”），所采取的基本形式都是“包产到户”。但由于政治因素的制约，农民的这些尝试都迅速夭折了。

1978年是中国当代史发生重大转折的关键一年。这一年，中国共产党开始清理“文化大革命”期间及以前的错误理论和政策，在全党全国开展了“关于实践是检验真理唯一标准”的大讨论，提出正确评价毛泽东的功过、完整准确理解毛泽东思想、恢复实事求是的思想路线等，并在年底召开的中国共产党十一届三中全会上作出了实行改革开放的历史性抉择。处于社会最底层的农民当时自然无法了解国家政治层面正在发生的这些深刻变化，但当时毕竟离“文化大革命”结束已经两年，社会正在变得更加宽松，对这一点，农民是感受得到的。于是，若干地方的农民便又一次开始了他们以“包产到户”的形式对人民公社体制进行改革的尝试。由于中国农村的地域是如此广大、农民的居住又是如此分散，因此在城里人浑然不觉之中，中国的改革便在偏僻的农村由农民悄悄地启动了。

如今时间已经过去了30年，农村的改革已经在若干关键性的环节上取得了重大突破。认真梳理30年农村改革的历程以及若干农村重大改革政策的形成，对于进一步推进农村的改革，加快完善符合社会主

义市场经济要求的农村体制机制，显然具有极大的必要性。2008年10月闭幕的中国共产党十七届三中全会，为部署今后12年农村改革发展的任务，已经对农村改革发展前30年的成就和经验做了高度概括的总结。本文拟对30年农村改革发展历程中若干重大政策的形成过程作一些提示性的描述，以为感兴趣者作索引。有两点需要说明：一是涉及中国农村发展的重大改革政策的形成，在时间序列上不一定前后继起，往往是交叉互动地向前推进；二是每一项改革政策实际上还都远未达到理想状态，改革尚需要深入，体制机制还需要完善。

1978年12月18~22日召开的中国共产党十一届三中全会原则通过的《中共中央关于加快农业发展的决定（草案）》，是党中央开启农村改革序幕、制定?村改革政策的标志。在此后30年中所形成的农村改革政策，主要可以从以下十个方面进行概括。

第一章 中国农村改革政策的形成（2）

一农村基本经营制度的形成和土地政策的完善〖1〗（一）建立以家庭承包经营为基础的农村基本经营制度农民始终是农业农村发展的主体。他们在发展生产方面的积极性、主动性和创造性能否得到充分调动，关系到农业农村发展的进程。农民的利益能否得到承认和保护，又是能否调动农民力量的决定性因素。在20世纪50年代到改革开放以前，我国的农业经营体制就一直在探索如何提高农民的生产积极性问题，但是由于探索被限定在不能改变人民公社体制的范围内进行，因此始终没能从根本上解决调动农民生产积极性的问题。

1978年秋，安徽省凤阳县小岗村的18户农民对生产队的土地实行了“包干到户”。它的重要意义在于突破了当时多数地方农民所向往的“包产到户”的改革模式。从“包产到户”到“包干到户”的转变，有相同之处，就是都将农业的生产过程承包到了农户；不同之处则在于农户承包的内容。所谓包产到户，即将集体的土地承包到户，以农户承包的土地来确定农产品的年产量；农户将农产品如数上缴给集体组织，达到承包时约定的数量，就能从集体组织分配到约定的报酬；产量超过承包时的约定，承包户可从超额部分中获得一定比例的分成；产量未达到承包时的约定，集体组织将酌减分配给农户的报酬。不难看出，在“包产到户”中，农户承包的是土地的产出，而产品的所有权仍属集体。因此，“包产到户”没有改变集体组织仍作为统一经营、统一分配的经营主体地位，但它确实比以往的统一劳动、评工计分更能体现按劳付酬的原则。所以，“包产到户”的学名是“集体土地承包到户后实行联系产量计付报酬的生产责任制”，简称“联产承包”责任制。

“包干到户”则不同，用农民的话讲，“包干到户”就是土地承包到户、生产的农产品实行“缴够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”。因此，在“包干到户”中，集体组织不再承担统一经营、统一分配的职能，它只是从农户那里按承包土地收取“提留款”，并以此作为集

体组织内部进行管理和服务的费用。于是，农户就脱颖而出，变成了在整个农业生产过程中自主经营、自负盈亏的经营主体。

由此可见，“包干到户”与“包产到户”的区别实在不容忽视。如果农村改革始终坚持以“包产到户”为限，那么人民公社的体制也许还会延续很多年。所幸的是，农村真正实行包产到户的时间并不长，相当多的地区实际上还未及实行包产到户，便就实行了包干到户。当时对“双包到户”的异同曾有过激烈的争论，一种观点认为，“包产到户”是集体经济组织内部的生产责任制，而“包干到户”则不是；但它究竟是什么，似乎也讲不清楚。邓小平在1980年5月31日对农村政策问题作了重要谈话，对“双包到户”都充分肯定，并明确指出：“总的说来，现在农村工作中的主要问题还是思想不够解放。”因此，在农民执著地选择比“包产到户”更简单明了的“包干到户”时，倒也未受到太大阻力。

如今回顾起来，“包干到户”之所以能如此快捷地替代“包产到户”，恐怕也与人们当时把这两“包”之间的区别看得简单了有关。事实上，宪法关于“以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制”，也是到了1999年才修正为“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”。“包干到户”的不简单，绝不仅仅因为它在操作上比“包产到户”更为简单、明了，而主要在于以下几点。

第一，如前所述，是“包干到户”而不是“包产到户”才可能使承包农户成为独立的经营主体。而也只有在农户成为独立经营主体、生产队退出农业生产的直接经营之后，人民公社的体制才能够被废除。

第二，只有在承包农户成为独立经营主体之后，农户才可能在满足生活消费之后逐步积累起自有的生产性资产。而这对于在计划经济体制下劳动者（城乡皆如此）只能获得消费资料分配的原则，无疑是具有决定意义的重大突破。由于农户从“包干到户”中获得了在承包的集体土地上积累自有资产的权利，于是农村的改革也就从最初定义的集体经济组织内部的经营管理体制改革，拓展到同时具有农村财产关系变革意义的改革。

第三，农业的生产过程承包到了户，劳动力就不再由生产队统一安排，农村劳动力由此获得了自由。有了可以自主择业的劳动力再加上农户积累的自有资产，一场涉及所有制结构、产业结构、就业结构和收入结构深刻变革的剧目就开始有声有色地在农村上演。在农产品供给迅速增加的同时，乡镇企业异军突起，个体户和私营经济如雨后春笋，外出进城务工经商的人流如潮起云涌。这就是“包干到户”激发农村微观经营主体活力后所形成的生动局面。因此，说“包干到户”在发育以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和社会主义市场经济体制过程中起到了“酵母”的作用，应当并不为过。

到1983年底，我国农村基本上实行了在不改变农村土地集体所有性质前提下的以家庭承包经营为基础的农村经营体制。自此以后，家庭经营重新成为我国农业的主要经营形式。这极大地调动了亿万农民的生产积极性，有力地促进了这一阶段农业生产的超常规增长，粮食产量从1978年的3 05亿吨猛增到1984年的4 07亿吨。

第一章 中国农村改革政策的形成（3）

当这一经营形式在农村普遍化之后，中央就开始考虑如何稳定这一制度的问题。1984年中共中央1号文件要求，“土地承包期一般应在十五年以上”，这在很大程度上打消了农民对经营制度稳定性的疑虑。此后，农村的家庭承包经营制度一直朝着稳定的方向发展。《中共中央、国务院关于一九九一年农业和农村工作的通知》（中发〔1990〕18号）明确指出，“这种经营体制，具有广泛的适应性和旺盛的生命力，一定要作为农村的一项基本制度长期稳定下来，并不断加以完善”。这是首次在中央文件中明确家庭承包经营要“长期稳定”。

进入20世纪90年代，离15年的承包期日益临近，为切实实行以家庭承包为基础的经营制度，稳定农村的土地承包关系，《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》（中发〔1993〕11号）要求：“在原定的耕地承包期到期之后，再延长30年不变。”《中共中央、国务院关于1998年农业和农村工作的意见》（中发〔1998〕2号）进一步强调：“第一轮承包到期的地方，都要无条件地延长30年不变。”1998年夏，时任中共中央总书记的江泽民同志在考察安徽省凤阳县小岗村时就明确说：“中央关于土地承包的政策是非常明确的，就是承包期再延长三十年不变。而且三十年以后也没有必要再变。”1998年秋，党的十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，把过去对农村经营制度的表述，由“以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制”修改为“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”，并再次重申“以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度，必须长期坚持”。

到2000年底，全国农村已有93%的村组完成将土地承包期再延长30年的工作。2002年8月29日第九届全国人大常委会第二十九次会议审议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》，则把家庭承包经营体制用法律的形式固定下来。从此，农民土地承包经营权的稳定就有了

法律依据。截至2005年底，农村98 7%的村组完成了将土地承包期再延长30年的工作，有80%以上的农户获得了土地承包经营权证。

2008年10月12日党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，再次将稳定基本经营制度向前推了一大步，并提出了鲜明的要求："以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度，是党的农村政策的基石，必须毫不动摇地坚持。赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。"这进一步彰显了中央稳定农村这一基本经营体制的决心。

（二）实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度

作为世界上人口最多的国家，我国人均耕地面积只有世界人均耕地面积的40%。因此，加强对耕地的保护，在我国显得特别必要。然而，随着工业化和城镇化水平的提高，不少地方为追求GDP的增长，违法违规占用耕地进行非农业项目建设的现象非常普遍，导致大量耕地快速流失。

为保护耕地，保障国家粮食安全，中央先后制定了一系列重大方针、政策。1986年，党中央和国务院发出《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》。1992年，党中央、国务院发出《关于严格制止乱占、滥用耕地的紧急通知》。1994年7月，国务院发布《基本农田保护条例》，对基本农田的划定、保护、监督等具体政策问题做了规定，中国开始实施以保护耕地为目标的基本农田保护制度。1995年，国务院召开了全国耕地保护工作会议，就加强土地管理、落实基本农田保护机制进行了重要部署。1997年4月，中共中央、国务院发出《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》，首次明确指出"保护耕地就是保护我们的生命线"，首次提出"实行最严格的土地管理制度"，要求采取治本之策，"进一步严格建设用地的审批管理"，"对农地和非农地实行严格的用途管制"。1997年全国人大八届五次会议修订《刑法》，

增设了“破坏耕地罪”、“非法批地罪”和“非法转让土地罪”。1997年5月，国家土地管理局等发布《冻结非农业建设项目占用耕地规定》，土地用途管制开始严格起来。1999年1月1日起，修订后的《土地管理法》开始实施。到1999年，全国已调整划定基本农田面积10813 3万公顷，保护率为83 14%。

但由于种粮效益低下，在各地对土地需求日益强烈的情况下，从2000年开始，耕地保护政策有所松动，各地可以提前占用2005年乃至2010年以前的耕地占用指标。从2001年开始，一些省（自治区、直辖市）可以在区域内异地调剂建设用地占用耕地指标，“开发区热”再次显现。到2002年，全国各类开发区达到6866个，开发区规划总面积3 86万平方公里。针对这一情况，2004年上半年，国务院严把土地审批关，并强调实行世界上最严格的耕地保护制度。2004年10月，国务院发出《关于深化改革严格土地管理的决定》，对保护耕地提出了非常严厉的要求：一是不仅要保证全国现有基本农田总量不能减少，用途不能改变，质量不能下降，而且基本农田要落实到地块和农户，严禁擅自改变和占用。二是严格执行耕地占补平衡制度。三是明确土地管理的权力和责任，地方各级政府要对本地区耕地保有量和基本农田保护面积负责。

党的十七届三中全会的《决定》再次明确要求，“坚持最严格的耕地保护制度，层层落实责任，坚决守住十八亿亩耕地红线。划定永久基本农田，建立保护补偿机制，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高”；同时，否定了一些地方提出的通过跨省实行占补平衡以获得建设用地的要求，明确“耕地实行先补后占，不得跨省区市进行占补平衡”。

近年来，因建设占用耕地的数量明显减少，耕地面积流失速度明显放缓。但在追求GDP增长速度的驱动下，不少地方增加建设用地的动机并没有消退。为此，一些地方加大了拆除农民住宅、撤并村庄的力度，力图通过土地整理减少农民宅基地和农村公益性用地来增加城

镇和其他非农业建设用地。对此，《决定》明确要求，“实行最严格的节约用地制度，从严控制城乡建设用地总规模”，“农村宅基地和村庄整理所节约的土地，首先要复垦为耕地，调剂为建设用地的必须符合土地利用规划、纳入年度建设用地计划，并优先满足集体建设用地”。

第一章 中国农村改革政策的形成（4）

（三）改革完善征地制度

1982年，国务院公布的《国家建设征用土地条例》明确了征收农村土地的补偿标准，土地补偿费为该耕地年产值的三至六倍，青苗及地上附着物补偿标准由地方制定；每一个农业人口的安置补助费标准为该耕地每亩年产值的二至三倍，但每亩耕地的安置补助费最高不得超过其年产值的十倍。土地补偿费和安置补助费的总和不得超过被征土地年产值的二十倍。该条例首次提出“因征地造成的农业剩余劳动力由县、市土地管理机关组织被征地单位、用地单位和有关单位分别负责安置”。1986年制定的《土地管理法》，将上述规定上升为法律。

1998年修订的《土地管理法》提高了征收农村土地的补偿标准，但在土地征用及补偿方面，体现的是量上的变化，其本质仍然延续了以土地被征收前年农业生产值为补偿基数的做法，并仍然保留着补偿上限的限制。

2003年召开的党的十六届三中全会通过的《关于进一步完善社会主义市场经济体制的决定》，提出了改革现行征地制度的要求：“按照保障农民权益、控制征地规模的原则，改革征地制度，完善征地程序”；同时，还要求严格界定公益性和经营性建设用地，征地时必须符合土地利用总体规划和用途管制，及时给予农民合理补偿。2004年中央1号文件又提出，要把界定政府土地征用权和征用范围作为改革征地制度的一项具体任务。2004年，全国人大在修改宪法时，将原来的征用土地，明确区分为征用与征收，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。随后，《土地管理法》也做了相应修改。

2004年10月，国务院做出《关于深化改革严格土地管理的决定》，对现行征地制度做出了一系列改进，确立了被征地农民生活水平不因征地而降低的补偿安置原则和土地补偿费主要用于被征地农户

的原则，明确了政府对被征地农民的安置责任，拓宽了安置途径；同时，要求征地报批前将征地方案告知农民，由农民确认被征土地情况，必要时组织听证。土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，当地可以用国有土地有偿使用收入予以补贴；省、自治区、直辖市人民政府要制定并公布各市县征地的统一年产值标准或区片综合地价，征地补偿做到同地同价，国家重点建设项目必须将征地费用足额列入概算；在城市规划区内，当地人民政府应当将因征地而导致无地的农民纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度；征地补偿安置不落实的，不得强行使用被征土地；同时要求省、自治区、直辖市人民政府应当根据土地补偿费主要用于被征地农户的原则，制定土地补偿费在农村集体经济组织内部的分配办法。随后出台的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》提出，被征地农民的社会保障费用，按有关规定纳入征地补偿安置费用。

首部《物权法》把恢复农民原有生活水平作为补偿计算标准，将被征地农民的社会保障费用作为征地补偿的专门组成部分单列出来，要求："征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。"但总体来说，从根本上解决矛盾的长效机制仍未建立。目前，我国的失地农民已经达到3000万人。失地农民问题解决不好，既影响到粮食安全，更影响到农村社会的稳定，不符合公平正义和促进社会和谐的要求。

工业化、城镇化带来了巨大的财富增长，对那些为此贡献出自己土地的农民，当然必须让他们共享经济社会发展的成果。为保障农民的权益，党的十七届三中全会的《决定》提出了两个方面的要求：一是要严格界定公益性和经营性用地，逐步缩小征地范围。只有这样，才能依法保护好耕地，保护好农民的基本权益。二是完善征地补偿机

制。要求“依法征收农村集体土地，按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿，解决好被征地农民就业、住房、社会保障”。

二农产品流通体制改革的不断深化

从我国农村改革的脉络来看，改革农产品流通体制和完善农产品市场体系是继实行家庭承包经营之后的第二步改革的中心任务。

自1953年起，我国开始实行农产品的统购统销制度。实行这一制度的第一个品种是棉花，第二个品种是粮食，以后随着供求缺口的扩大，纳入统派购的品种不断增加。20世纪60年代初期，纳入统派购范围的农产品最多时达到240多项。1978年列入统派购的农产品还有170多项。显然，在这样的农产品流通体制下，市场机制就不可能在配置农业资源方面发挥多大作用。在人民公社体制框架内，由于生产发展受到限制，?产品供给长期处于短缺状况，而为确保城市供给，就只能不断扩大对农产品的统购派购范围，增加统购统销数量。而这样反过来又进一步抑制了农民的生产积极性，因此“统了就缺、缺了就更统”的恶性循环长期解脱不了。

打破这个恶性循环，基本前提是要增加供给。1978年底的中共十一届三中全会作出决定：在推进农业经营体制改革的同时，从1979年3月开始，国家陆续提高粮食、油料、棉花等18种农副产品的收购价格，平均提高幅度达24 8%。同时，自1979年夏粮上市起，国家不仅提高了粮食的收购价格，还规定，在完成统购派购任务之后继续向国家交售的超购粮食，其价格将比统购派购价格再提高50%。

第一章 中国农村改革政策的形成（5）

提价政策刺激了农民发展农业生产的积极性，主要农产品的供给明显增加，为放宽农产品市场创造了条件。中共中央批转的《全国农村工作会议纪要》（中发〔1982〕1号）提出，对基数以外的产品，有些仍由国家收购，有些可按比例收购一部分，有些可全部由社队和农民自行处理；基数外产品的收购价格，允许按照市场供求状况实行一定范围的浮动。这样，市场的调节作用就开始显现出来。到了1983年，随着“大包干”的普遍推行，加上提价政策的作用，农产品产量快速提高。之后，市场价格的调节范围进一步扩大，1983年，中央提出，“凡属收购任务以外的农副产品，购销价格可以有升有降”。

农产品统购统销政策的基本特征之一，就是收购和销售价格都由政府确定。在改革统购统销政策的初期，改革的重点是逐步提高或放开向农民收购的价格，但向城镇居民销售的价格却仍维持原有的机制和水平。于是，农产品的价格出现“购销倒挂”现象，需要政府增加对农产品购销的补贴资金，由此导致了财政的压力不断加大。改革农产品流通体制、恢复市场机制在农业中作用的必要性日渐突显。1984年，中央要求将统购派购任务外的农产品价格真正放开。《关于进一步活跃农村经济的十项政策》（中发〔1985〕1号）提出，“从今年起，除个别品种外，国家不再向农民下达农产品统购派购任务，按照不同情况，分别实行合同定购和市场收购”。至此，中国实行了31年的农产品统购派购制度被打破。

为了保护和鼓励农民生产和交售粮食的积极性，1986年国家进一步提出，“将适当减少合同定购数量，扩大市场议价收购比重”。之后，多数农产品已基本实行市场自主流通、供求决定价格。各类农产品开始加快退出统购派购范围的步伐。主宰了人们多年日常生活的购粮本、副食证及粮票、油票、布票、肉票等终于完成了它们的使命，退出了历史舞台。与此同时，以自主流通、由供求决定价格为基本特

征的农产品市场得到了发育，市场机制在农业资源配置中的基础性作用逐步得到发挥。

但从1985年起，粮食产量连续四年徘徊，市场价格逐年提高，农民交合同定购粮的积极性大为下降。1985年的粮食定购任务只完成60%。连续几年后，政府主导的粮食购销数量就难以平衡了。正是在这样的背景下，1990年国家又大幅度提高了粮食的合同定购价格。但在高价购进、低价销出的情形下，国家财政压力持续加大。1986～1991年，财政对粮、棉、油价格补贴高达1363亿元。同时，国有粮食企业亏损日益严重。1991年末，粮食部门挂账总额545亿元，其中政策性挂账486亿元。为理顺购销价差矛盾，减少国家财政补贴，1991年5月1日开始，商业部门对城镇居民定量供应的粮食零售价格，一次提高了68%，对定量内的食用植物油价格一次提高了170%。1992年4月1日，国家再次提高了城镇居民定量内的粮食零售价格。两次提价，使居民口粮的零售价格提高了120%以上。1991年底，国务院发出《关于进一步搞活农产品流通的通知》，要求在保证完成国家定购任务的情况下，对粮食实行长年放开经营政策。1992年4月，广东率先实行了购销同价和放开粮价、放开经营的试点。到1993年底，全国宣布放开粮价的县（市）已超过总数的98%，“粮票”也退出历史舞台。

党的十四大提出了建设社会主义市场经济体制的目标以后，粮食购销体制的市场化轮廓日益清晰。1993年2月，国务院就发出了《关于加快粮食流通体制改革的通知》，提出了在国家宏观调控下放开价格、放开经营、增强粮食企业活力、减轻国家财政负担的市场化思路。1993年11月，《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》（中发〔1993〕11号）提出，粮食统购统销体制已经结束，并决定从1994年起，国家定购的粮食实行“保量放价”（保证数量，放开价格）的体制。为保证数量，国家对粮食实行保护价制度，并相应建立粮食风险基金和储备体系。

但到1994年，粮食价格快速上涨，保供应又成为主要目标。1994年3月，国务院发出《关于深化粮食购销体制改革的通知》，宣布全国由国家定购议购的粮食数量不少于900亿公斤，国有粮食部门掌握70%～80%的市场粮源，建立和完善中央、地方粮食和储备制度。同时，从1994年6月起，国家再次大幅度提高粮食定购价格。小麦、稻谷、玉米、大豆四种粮食的定购价格平均每100斤提高到52元，综合收购价提高40 4%。同时，从收购到批发恢复由国有粮食部门统一经营。

1995年，《国务院关于深化粮食棉花化肥购销体制改革的通知》首次提出了粮食省长负责制。1996年，中央再次提高了定购粮食价格。1996年，中等质量标准的小麦、稻谷、玉米、大豆四种粮食的定购价格，在1994年提价的基础上再提高42%。随着粮食产量的大幅度增加，市场粮价明显下降。1998年5月19日，国务院下发了《关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，要求贯彻执行“三项政策，一项改革”的措施，即实行顺价销售，农发行收购资金封闭运行，按保护价敞开收购农民余粮，深化国有粮食企业改革。这一改革的核心，是要在保护农民利益的同时促使粮食收储企业逐步消化过去的亏损挂账。从实际效果看，敞开收购对保护农民利益确实起到了明显的作用，但随着国家收购数量的大幅度增加，国有粮食部门面临空前的资金和仓容压力。同时，由于国家的保护价格明显高于市场价格，难以实现“顺价销售”，又导致国有企业的亏损挂账不断增加。

第一章 中国农村改革政策的形成（6）

2000年春天，经国务院批准，浙江省成为全国第一个实行粮食购销市场化改革的省份。2001年，国务院发出《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》（国发〔2001〕28号），将改革范围扩大至全国，重点是浙江、上海、广东、福建、海南、江苏、北京、天津八省(直辖市)。《意见》将改革浓缩为16个字，“放开销区、保护产区、省长负责、加强调控”。2004年，党中央国务院发出《中共中央、国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》（中发〔2004〕1号）明确要求，全面放开粮食收购和销售市场。当年，国务院发出《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》（国发〔2004〕17号），对粮食改革进行了全面部署。粮食购销市场的全面放开，标志着粮食流通体制发生了根本性的变化。2004年春播前，国家出台了最低收购价政策，并发布了稻谷最低收购价执行预案。之后的《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》（国发〔2004〕17号），则将这一做法制度化，“必要时可由国务院决定对短缺的重点粮食品种，在粮食主产区实行最低收购价格”。这一制度出台后，对稳定粮食生产和市场、保护种粮农民的利益起到了关键的作用，保持了粮食生产和市场连续五年的基本稳定。

三城乡统筹就业制度的逐步形成

改革开放后，随着农民的剩余劳动时间大大增加，从事多种经济活动增加收入的现象也快速增加，部分农民走上了外出务工经商的旅程。针对这一现象，《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》（中发〔1984〕1号）提出，“一九八四年，各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点，允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”，从而为森严的城乡壁垒打开了一个口子。随着城市经济体制改革的深入，城市的经济日益活跃，就业机会明显增加。到20世纪80年代末期，我国外出务工的农民工数量超过3000万人，出现了当时

引人注目的“民工潮”。然而，大量农民的流动，给交通运输、计划生育、教育等领域带来了明显压力。因此，各地政府（尤其是流入地政府）和社会氛围都不支持农民外出流动就业，这也注定了农民进城就业的路程将充满坎坷。

进入20世纪90年代以后，国有企业下岗人员大量增加，城市就更是设置了一系列针对农民进城就业的壁垒。上海市劳动局1995年2月13日发布的《上海市单位使用和聘用外地劳动力分类管理办法》将行业工种分为可以使用外地劳动力、调剂使用外地劳动力、不准使用外地劳动力三类；各企事业单位在不准使用外地劳动力的行业，必须限期清退已使用的外地劳动力；用工单位若未经批准擅自使用外地劳动力，一经查实，责令其在限期内清退，并补缴管理基金，同时还要按每使用一个外地劳动力处以500~2000元的罚款。此后，其他省会城市纷纷效仿，并以优化当地产业结构、提升竞争力等为由，对外来务工人员在学历、从业资格证书等方面提出要求。由于农民外出就业渠道不畅、手续烦琐、工资水平低且经常被拖欠、难以在教育培训卫生社保等方面得到公共服务，因此极大地制约了农村劳动力的流动就业和农民的增收。

进入21世纪以后，国家制定了一系列政策，放宽了对农民外出就业的限制，全面加强了对农民工权益的保护，力争为农民工进城就业营造良好环境。党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》提出，要“开拓农村广阔的就业门路，同时适应城镇和发达地区的客观需要，引导农村劳动力合理有序流动”。针对一些地方人为设置限制农村劳动力进城就业的制度壁垒，并出台歧视性规定的问题，《中共中央、国务院关于做好2002年农业和农村工作的意见》（中发〔2002〕2号）明确指出：对农民进城务工要公平对待，合理引导，完善管理，搞好服务。各地区要认真清理对农民进城务工的不合理限制和乱收费，纠正简单粗暴清退农民工的做法。要积极发展各种劳务中介组织，逐步形成城乡统一的劳动力市场。健全

进城务工农民的劳动合同管理，维护他们的合法权益。《中共中央、国务院关于做好农业和农村工作的意见》（中发〔2003〕3号）对农民工工作进行了专门部署，要求“加强对农民进城务工就业的服务和管理，维护农民工的合法权益”。2006年，国务院专门发出《关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号），从清理工资拖欠、调整最低工资标准、强化劳动合同管理、监督企业改善职业安全卫生条件、保障劳动者权益和严厉查处使用童工、加强就业指导和职业介绍、进行技能和安全培训、推进工伤和大病保险及探索养老保障办法、保障农民工子女平等接受义务教育权利、做好计划生育管理服务并将农民工及其子女纳入传染病防控和计划免疫范围等10个方面对做好?民工工作，改善农民工就业环境进行了规定。为促进农民工工作的落实，2007年中央1号文件进一步提出，要“加强农民转移就业培训和权益保护”。2008年中央1号文件明确提出，要“全面加强农民工权益保障”。

为加快推进农民工权益保护工作，国务院成立了由31个部门和单位组成的农民工工作联席会议制度，31个省（自治区、直辖市）都成立了以省（自治区、直辖市）政府领导为召集人的农民工工作联席会议制度或领导小组，完善了相应的协调机制，农民工就业环境大为改善，农民工的权益保护力度大为加强，农村劳动力的转移就业进入了一个新阶段。到2007年底，离开本乡镇外出务工经商半年以上的农民工（不计家属）已超过1 3亿人，约占农村全部劳动力数量的26%。

第一章 中国农村改革政策的形成（7）

四推进农村税费改革取得历史性突破

新中国成立以后，在优先发展工业的战略下，通过农产品低价收购的方式，农民为工业的发展作出了巨大贡献，而农民的经济负担也相当沉重。到20世纪80年代中期，虽然农产品价格逐步放开，农民的隐性负担有所减轻，但各种税费和摊派却接踵而至，故当时农村就流传有“头税轻，二税重，各种摊派无底洞”的口头禅。这一问题引起了中央的高度重视。《当前农村经济政策的若干问题》（中发〔1983〕1号）就要求，“必须十分注意精简人员，节约开支，杜绝浪费，减轻农民负担”。

《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》（中发〔1991〕21号）就提出，“目前农民税外负担过重，各种摊派有增无减，不仅直接影响农民增加农业投入，而且严重损害党和政府同农民的关系”；明确要求，“各省、自治区、直辖市要在对农民负担的项目和费用进行全面清理的基础上，作出严格的具体规定”。《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》（中发〔1993〕11号）要求，“坚持不懈地做好农民负担监督管理工作”，“坚决贯彻党中央、国务院一系列保护农民利益，减轻农民负担的政策措施。对中央和省(区、市)已经明令废止和取消的涉农集资、基金、收费项目，在农村的达标升级活动，需要纠正的错误收费与管理方法，以及暂缓执行的项目等，各地区、各部门必须不折不扣地贯彻执行”。

在此后的几年里，中央文件多次提出减轻农民负担的问题，但这一问题没有得到有效解决。《中共中央、国务院关于1998年农业和农村工作的意见》（中发〔1998〕2号）指出，“农民负担过重仍然是影响农村稳定的一个突出问题”。尽管实行了“农民合理负担定项限额、一定三年不变的政策”，但一些地方却通过虚报农民收入继续加重非税负担，减轻农民负担的目标并没能实现。

《中共中央、国务院关于做好1999年农业和农村工作的意见》（中发〔1999〕3号）要求，“要抓紧研究和实施农村税费制度改革方案，把农村税费管理纳入法制化、规范化轨道，从根本上杜绝农民的不合理负担”。这说明，中央已考虑从根本上解决问题，从而拉开了农村税费改革的序幕。

2000年，中共中央、国务院发出《关于进行农村税费改革试点工作的通知》(中发〔2000〕7号)，试点的主要内容包括：取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资；取消屠宰税；取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税政策；改革村提留征收使用办法。农村税费改革在安徽省率先启动，其他省选择部分县（市）进行试点。2001年，江苏省自费在全省试点，并取得了明显进展。之后，农村税费改革试点范围快速扩大。2004年的中央1号文件提出，在吉林、黑龙江两省进行免征农业税的试点，在其他省（自治区、直辖市）降低农业税税率2个百分点。2005年中共中央1号文件提出吉林、黑龙江两省继续进行免征农业税试点，其他省（自治区、直辖市）再降低农业税税率3个百分点。2005年底，国务院向全国人大常委会提出的自2006年起在全国范围内取消农业税的建议得到批准，从而终结了在中国延绵了2600年的农民缴纳“皇粮国税”的历史，由此减轻农民负担1250亿元。同时，中央和省级财政加大了对县乡政府的转移支付，加大了对村组织的财政补助，以保障基层政府和组织的正常运行。

五农村金融体制在曲折中演变

自1979年开始市场化改革以来，为了配合整个经济体制改革的推进，推动农村经济、金融市场化的发展，农村金融体制也进行了一系列的改革，基本上经历了以下四个阶段。

（一）第一阶段（1979～1993年）

这一阶段的改革措施和政策方案主要是恢复和成立新的金融机构，提供比较宽松的金融环境。1979年恢复中国农业银行，并改变了

传统的运作目标，明确提出大力支持农村商品经济，提高资金使用效益。这期间，国家放开了对民间信用的管制，允许民间自由借贷，允许成立民间合作金融组织，允许多种融资方式并存，包括存款、贷款、债券、股票、基金、票据贴现、信托、租赁等多种信用手段融通资金。

（二）第二阶段（1994～1996年）

这一阶段的主要特点是着力建立为农业和农村经济发展提供及时、有效服务的金融体系，形成了商业性金融机构（主要为中国农业银行）、合作金融机构（主要为农村信用合作社）、政策性金融机构（主要为中国农业发展银行）相并列的体系。1994年，大部分政策性金融业务从中国农业银行和农村信用合作社业务中剥离出来，纳入了中国农业发展银行业务范围。与此同时，加快了中国农业银行商业化的步伐，包括全面推行经营目标责任制，对信贷资金进行规模经营，集中管理贷款的审批权限。根据国务院1994年关于金融体制改革的决定，继续推进农村信用社的商业化改革，计划在1994年基本完成县联社的组建工作，1995年大量组建农村信用合作银行。同时，农村信用合作社不再受中国农业银行管理；农村信用社的业务管理，改由县联社负责；对农村信用社的金融监督管理，由中国人民银行直接承担。

（三）第三阶段（1997~2005年）

这一阶段的突出特点是商业性金融机构大批退出农村，农村信用社改革往前推进。在经历了亚洲金融危机后，在强调继续深化金融体制改革的同时，金融风险的控制被放在了首要位置。1997年中央金融工作会议确定了“各国有商业银行收缩县（及以下）机构，发展中小金融机构，支持地方经济发展”的基本策略，包括农业银行在内的国有商业银行开始日渐收缩县及县以下机构。2005年末，商业银行在县及县以下的网点为3 19万家，员工人数为43 14万人，分别比“十五”初期减少了2 62万家和17 9万人。农村金融体制改革的重点主要转向对农村信用合作社的改革，包括：放宽对农村信用合作社贷款利率浮动范围

的限制，加大国家财政投入以解决农村信用合作社的不良资产问题，推动并深化信用合作社改革试点工作等。在这一时期，国家对金融风险的控制得到了加强，但对农村的金融支持却明显不足。

第一章 中国农村改革政策的形成（8）

（四）第四阶段（2006年至今）

为解决金融支农不足的问题，2005年以来，我国出台了一系列农村金融政策，包括推进农村信用社管理体制改革、由中国人民银行对信用社给予票据贴现支持、扩大中国农业发展银行业务范围、组建邮政储蓄银行、放宽农村金融机构准入条件、开展村镇银行试点、推广小额信贷试点、放宽农村金融利率浮动空间、推进政策性农业保险试点等。总体来看，这些政策对加强金融对农业农村的支持起到了积极作用，农村贷款明显增加。但是，农户大额信用贷款、农村中小企业贷款、农民专业合作经济组织贷款仍然非常困难，贷款难仍然是制约整个农村发展的突出问题之一。

近年来，农村金融问题也引起了学术界的高度关注，并引发了关于农村金融改革发展取向、机构体系构建、机构定位、市场机制作用、利率、扶持政策、社会责任、监管机制等问题的讨论。2007年，为推进农村金融改革发展，国家成立了由银行业监督管理委员会牵头的农村金融改革发展专题小组，专门负责研究农村金融改革发展问题。针对金融支农明显不足的实际，党的十七届三中全会决定将建立现代农村金融制度作为农村改革发展中的六大制度之一专门提了出来，主要强调了四大方面：一是加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合，资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。二是加大对农村金融政策支持力度，拓宽融资渠道。三是明确各类金融机构都要积极支持农村改革发展，县域内银行业金融机构新吸收的存款，主要用于当地发放贷款。四是鼓励发展适合农村特点和需要的各种微型金融服务。对发展农村保险事业，全会也明确要求，要健全政策性农业保险制度，加快建立农业再保险和巨灾风险分散机制。2009年的中央1号文件，对贯彻落实全会的这些要求进行了具体部署。

六农业补贴制度初步建立

2003年我国的粮食总产量只有8614亿斤，粮食明显短缺；与1998年的10246亿斤相比，减少了1632亿斤，相当于河南和吉林这两个产粮大省的年总产量之和，由此导致了2003年秋沿海地区的粮价明显上涨。在这种情况下，中央决定，从2004年开始，对农民种植的部分市场短缺的粮食品种进行直接补贴，以调动农民生产粮食的积极性。此后，补贴范围逐步扩大到养殖业。同时，为提高地方重粮抓粮的积极性，国家还出台了对粮食生产大县进行财政奖励的政策。

（一）“四项补贴”

自2004年以来，针对农民种粮的“四项补贴”，范围逐步扩大，数额大幅度增加，对保护农民的种粮积极性起到了重要作用。

一是种粮直补。种粮直补政策是与粮食流通体制改革相辅相成的，在理顺流通体制以后，粮食价差亏损明显减少，这样就可以从粮食风险基金中拿出一部分用于其他方面。《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》（国发〔2004〕17号）要求将粮食风险基金中的一部分用于对种粮农民进行直补，规定粮食主产省（区）从粮食风险基金中安排100亿元对种粮农民补贴，并要求三年后将现有粮食风险基金的一半用于这一方面。2004年的实际执行数比规定的略高，当年对农民的种粮直补为116亿元，此后几年连续增加，2005年、2006年、2007年分别为132亿元、142亿元、151亿元，已经达到粮食风险基金总额302亿元的一半。

二是农业生产资料价格综合直补。2006年后，由于国际油气价格大幅度上涨，导致农业生产资料价格上涨，农业生产成本明显提高。为避免因柴油、化肥等生产资料价格上涨而影响农业生产，国家实行了对农业生产资料价格的综合补贴政策，2006年为120亿元，2007年增加到276亿元。到2008年，由于全球石油价格暴涨，国家当年大幅度增加了这一补贴，达到716亿元。

三是良种补贴。为了加快良种推广，促进良种区域化种植，国家出台了专项补贴政策。2004年补贴资金为28 52亿元，之后，补贴范围不断扩大，补贴规模也随之增加，2008年达到121 6亿元。据统计，2007年全国小麦良种统一供给面积2 08亿亩，统一供种率达62 6% 优质专用小麦面积2 05亿亩，优质率达61 6%。

四是农机具购置补贴。为鼓励和支持农民使用先进适用的农业机械，我国1998年开始实行农机具购置补贴，但补贴数额很小，到2004年仅为0 7亿元。此后几年，中央对农民购置农业机械的补贴数量大幅度增加，2008年已达到40亿元。为适应农业现代化进程和扩大国内需求的要求，2009年这一补贴的数额将增加到100亿元，补贴面将覆盖所有的农业县和农场。

（二）针对养殖业的补贴

一是畜禽养殖补贴。由于2006年猪价过低、蓝耳病疫情严重、饲料价格上涨等因素的影响，生猪养殖数大量减少。在这样的背景下，2007年7月，国务院出台《关于促进生猪生产发展稳定市场供应的意见》（国发〔2007〕22号），提出了一系列促进生猪生产发展的政策措施，包括实施能繁母猪补贴，启动母猪政策性保险，完善生猪良种繁育体系，支持标准化规模养殖场建设，给予生猪调出大县奖励，建立健全生猪疫病防控体系等扶持政策；对能繁母猪，按每头50元给予补贴，按照政府负担80%的标准支持农户对所养参保，有条件的地方还可适当提高补贴标准。2007年12月20日，国家将下一年度（2008年7月1日至2009年6月30日）的能繁母猪补贴标准提高到100元，同时继续实行生猪良种补贴。2008年，国家一共安排能繁母猪补贴22 5亿元，中央财政对中西部地区补助60%。生猪良种补贴3 6亿元，比上年增加一倍，继续在200个能繁母猪存栏2万头以上的县，对900万头能繁母猪实施人工授精技术补贴。

另外，为促进奶牛养殖业和养鸡业的发展，2008年还安排奶牛良种补贴资金2 4亿元，比2007年增加1 4亿元，补贴820万头奶牛；安排

蛋鸡补贴5亿元，用于祖代鸡补贴3600万元，规模化养殖政策补贴4 62亿元。

二是渔业生产柴油补贴。2006年石油综合配套调价后，国务院明确从相关收益金安排资金31 7亿元对渔民和渔业企业实施柴油涨价直接补助。2007年，补贴资金增加到54 3亿元，2008年安排126 4亿元。

（三）对科技进步和提高农民素质进行补贴

一是测土配方施肥补助。2005～2008年，累计安排中央财政补贴资金16亿元，在全国1200个县推广应用测土配方施肥技术。

二是科技入户技术补贴。2005年，“全国农业科技入户示范工程”开始实施。2007年，科技入户技术补贴专项资金增加到2亿元。

三是农民培训补贴。中央财政于2004年设立了农村劳动力转移培训，用于对农村劳动力接受农村职业技能培训进行学费补助。从2004年开始启动到2007年10月底，中央财政累计投入12 5亿元，省级财政投入10亿元以上。

第一章 中国农村改革政策的形成（9）

（四）农业救助补贴

2008年，针对南方低温冰冻雨雪灾害，国家安排救灾资金27亿元，用于支持受灾地区全面恢复农业生产。安排地震灾区动物防疫消毒无害化处理和鼠害防治补助6500万元，为确保大灾后无大疫提供了保障。2008年，安排农作物重大病虫害防控资金3 17亿元，重大动物疫病补助资金规模28亿元。

为了分散农业自然灾害带来的影响，近年来我国开始实施农业政策性保险试点。到2008年，对农业保险的保费补贴已经达到60 5亿元，对农民参保起到了积极引导作用。

（五）农业生产大县奖励政策

由于农业比较利益低下，越是工业化水平较高的地区，农民种粮的积极性就越低。目前，几乎所有的经济发达省份都需要从外地调入粮食。相反，粮食主产区的非农产业发展水平较低，不仅农民收入水平低，地方政府的财政收入往往也较为困难。为调动地方政府重农抓粮的积极性，2005年起，中央财政出台了对产粮大县的奖励政策。2005年、2006年的奖励资金分别为55亿元和85亿元。2007年达到125亿元，2008年安排140亿元。2007年，针对生猪生产和油料生产连续滑坡的实际情况，中央财政又出台了生猪大县和油料大县奖励政策，生猪调出大县奖励资金规模达到15亿元。2008年两项奖励政策资金规模分别为21亿元和25亿元。

实施农业补贴，是贯彻“以工补农、以城带乡”方针的重要体现。从近几年的实施情况来看，还存着补贴数额不大、管理和操作机制不完善等问题。因此，在逐步增加对农业补贴数额的同时，也必须进一步完善补贴的机制和管理，以提高补贴的效率，使其对加强农业基础、发展农业生产、增加农民收入发挥更加积极的作用。

七农业科技体制改革取得重要进展

改革开放以来，我国农业科技发展迅速，科研水平迅速提高，大量先进适用技术得到应用推广，科技对农业农村发展的贡献不断增强。我国农业科技体系的改革建设大致经历了以下几个阶段：

（一）恢复发展期（1978~1984年）

1978年全国科学大会的召开，使我国迎来了科技的春天，农业科技进入了快速恢复发展的时期。全国三级农业科研体系很快全面恢复。20世纪80年代初，国家开始设立专项资金建立健全县级农业技术推广中心，农业科技推广体系得到加强。

（二）全面发展期（1985～1998年）

为增强科技体制的活力，按照“科学技术工作必须面向经济建设，经济建设必须依靠科学技术”的方针，根据1985年3月中央《关于科学技术体制改革的决定》的要求，我国改革了农业科研单位的拨款制度，调整了科研方向，支持科研机构以多种形式发展科技实体，多渠道创收，改革科研单位人事和分配制度，调动科技人员积极性。1992年8月，国家科委、国家体改委发布《关于分流人才、调整结构、进一步深化科技体制改革的若干意见》，进一步提出“稳住一头，放开一片”的改革方针，引导科技人员进入经济建设主战场，促进科技与经济的结合。1993年我国通过了《农业技术推广法》，1996年完成了乡镇农业技术推广机构定性、定编、定员的“三定”工作。

经过多年的改革，各级农业科技机构基本确立了面向经济建设主战场，面向服务“三农”的观念。1994年，农业部启动了绿色证书培训工作，科技培训明显得到加强。1979~1999年，各级农业部门培训农民4亿多人次，平均每年培训2000万人次以上。我国农业科技事业有了长足进步，取得了多项突破及成果。据不完全统计，1978~1996年我国粮食总产的年增长率为2 84%，单产的增长率为3 24%，单产在粮食增长中的贡献份额为113%，科技进步贡献率由“五五”期间（1976~1980年）的27%上升到“九五”期末的45%。

（三）调整探索期（1999～2005年）

针对机构创新能力不足、生存与发展困难的局面，1999年《中共中央、国务院关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》提出对科研机构进行分类改革，对具有面向市场能力的科研机构要转为科技企业、整体或部分进入市场，或转为中介服务机构；对面向社会提供公共服务、无法获得相应经济回报的科研机构，则在调整结构、分流人员的基础上，按非营利机构运行并管理。

进入2000年后，国务院有关部委242个科研院所改革方案正式启动，与农业有关的农业研究单位也陆续进行了机构改革。国家加大了科技投入力度，在国家863计划、“十五”科技攻关计划中加强了农业科技的投资份额，投入机制也发生明显变化；对企业和社会力量投资的农业科技采取鼓励政策，农业科技投入的多元化格局开始呈现。农业科研基础设施建设明显得到加强，加大对农业重点实验室的建设力度，充实和扩建?一批国家和省（部）级农业重点实验室。地区农业科研机构进一步加强了农科教结合以及科研推广培训的结合。在国家政策的引导下，农业科技成果转化工作得到加强，农业科技管理政策日益完善。国家颁布了农业科技知识产权管理办法，对科研项目实行首席科学家制度，积极推广课题主持人负责制度。

在这一时期，农业科技推广体系的改革取得重要进展。1999~2005年，全国31个省（自治区、直辖市）的1256个县开展“跨世纪青年农民科技培训工程”，共培养农村中青年生产骨干和致富带头人400万人。

（四）创新发展期（2006年以来）

2006年2月，国务院发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006~2020年）》，提出“自主创新，重点跨越，支撑发展，引领未来”的科技工作方针，为农业科技发展指明了方向，提出了更加明确的要求。这一时期农业科技工作的重点是开展现代农业技术创新体系建设，着力解决现代农业建设中的重大关键技术难题，开始优化基础研究、应用研究、转化推广等科技力量的科学配置，构建成果转化的有

效机制，强化了产学研协作和横向联系。2007年底，农业部和财政部联合印发了《现代农业产业技术体系建设实施方案（试行）》，并随即启动了水稻、玉米、小麦、大豆等10个大宗农产品的现代农业产业技术体系建设试点工作。

近年来，国家对农业科技推广的公益性职能日益重视。2006年中央1号文件进一步强调："要加快农业技术推广体系改革和建设，积极探索对公益性职能与经营性服务分类管理的办法，完善农技推广的社会化服务机制。"同年，国务院印发了《关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》(国发〔2006〕30号)，对深化改革和加强基层农业技术推广体系建设作出了全面部署。2008年中央1号文件强调："切实加强公益性农业技术推广服务，对国家政策规定必须确保的各项公益性服务，要抓紧健全相关机构和队伍，确保必要的经费。"

经过长期的改革和建设，农业科技系统的整体优势开始体现。2006年，全国农业科研人员数量已达6万人，占职工总数的64 2%。副高以上职称的科技人员为15624人，是1981年的16 9倍。全国目前有农业技术推广人员78 7万余人，其中拥有中级以上职称的专业技术人员18 4万余人，约占全部推广人员的24%。在推广形式方面，我国创造了农业科技园区、科技特派员、专家大院、农技110等一批农业科技推广的新机制、新办法。2005年，以主导品种、主推技术和主体培训为重点的农业科技入户示范工程建设在全国范围内开展。截至2007年底，国家先后组织了近万名农业科研、教学和推广专家，近3万名基层农业技术指导员，在全国600个县的6万个村，培育了近60万个科技示范户，辐射带动1000多万周边农户，项目区主导品种和主推技术的到位率达95％以上，成果转化率明显提高。农民教育培训规模不断扩大，农民素质不断提高。截至2007年，已累计有1400多万农民获得了绿色证书。2006~2007年，在全国600个县2万个村实施新型农民科技培训工程，进村办班32万多次，累计培训农民217万人。

第一章 中国农村改革政策的形成（10）

经过改革开放的30年，我国农业科技虽然取得了很大成就，目前，农业科技贡献率已经达到48%，但仍然存在体制机制不健全、结构不平衡、发展配套政策与措施不够完善等问题，科技贡献率与发达国家的差距还非常大。为此，需要进一步深化改革，完善投入机制，创建新型农业科技体系，壮大科技人才队伍，加速科技转化，进一步提高农业科技的贡献率。

八农村社会事业加快发展

经济发展是社会事业发展的前提和基础，社会事业发展是经济发展的出发点和落脚点，同时也为经济发展创造有利的社会环境。党的十六大以来，农村社会事业加快发展。党的十六届三中全会强调指出，要把统筹经济社会发展作为树立和落实科学发展观的重要内容。近年来，中央多次发出文件明确要求，财政新增教育、卫生、文化等公共事业支出主要用于农村，促进了农村社会事业加快发展。党的十七届三中全会《决定》要求，“建设社会主义新农村，形成城乡经济社会发展一体化新格局，必须扩大公共财政覆盖农村范围，发展农村公共事业，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。

（一）农村教育

1 完善农村义务教育经费保障机制，实现真正意义上的义务教育

从改革开放初到1995年实行分税制改革前，农村义务教育实行“乡村为主”、分级办学的管理体制。但由于20世纪80年代中后期农村经济发展相对缓慢，乡镇财政捉襟见肘，这一模式陷入困境。实行分税制改革后，农村义务教育实行“以县为主、乡镇为辅”的管理和多渠道资金筹措模式。然而，由于县乡财政困难，实际上不具备承担庞大教育支出的能力，农村教育的“双基”达标费用、农村义务教育的投入，只能主要通过税外的各种收费由农民或靠借贷来勉强完成。

2000年国家决定实行农村税费改革试点，取消乡统筹、农村教育集资等专门向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资。原来由乡统筹开支的乡村两级九年制义务教育支出就需要由各级政府通过预算安排，压力很大。2001年，国家发布了《关于基础教育改革和发展的决定》，要求把农村义务教育的责任由农民承担转到由政府承担，把政府对农村义务教育的责任从以乡镇为主转到以县为主。随后，在《国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》中指出，“要将农村中小学教师工资发放工作上收到县”，“农村中小学正常运转所需公用经费的不足部分，由县级财政给予补助”。2003年，《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》(国发〔2003〕19号)明确，“以县为主”讲的是管理体制；在投入上，则要进一步落实各级政府对农村义务教育的“共同责任”，并特别强调省级政府要落实投入责任；对于困难县，要明确各级政府的转移支付责任。2005年12月，国务院发出《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，要求按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则，将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。

2006年9月，全国人大常委会审议通过了新的《义务教育法》，在“以县为主”管理体制的基础上，进一步加大了省级政府对农村义务教育经费的统筹责任，农村义务教育所需经费，由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例分担。经测算，2006~2010年整个农村义务教育经费保障机制改革累计新增经费，将由原来的约2182亿元增加到约2652亿元，其中中央财政约1604亿元，地方财政约1048亿元。

在各级财政对农村义务教育的投入大幅度增加的背景下，农村义务教育体制进行了一系列改革。一是实行了“两免一补”。2007年，全国近1 5亿名农村中小学生免交了学杂费，3800万名家庭经济困难学生得到了免费教科书，780万名家庭经济困难的寄宿生得到了生活费补助，在农村真正实现了义务教育。二是提高农村义务教育阶段中小学

公用经费水平，资金由中央和地方按比例分担。到2010年，农村义务教育阶段中小学生均公用经费基准定额将达到300元和500元。三是改善了农村义务教育阶段中小学办学条件。2001~2005年，全国纳入农村中小学危房改造规划的项目学校共60833所，累计改造危房7800万平方米，3400多万师生从危险校舍中搬进新校舍。2003~2007年，中央财政安排100亿元，重点支持西部农村地区新建和改建7700余所农村寄宿制学校；中央和地方共同安排资金100亿元，用于中西部地区改善教学条件。四是巩固和完善了农村中小学教师工资保障机制。

2 加快发展农村职业技术教育，培养高素质劳动者和实用人才

改革开放以来，我国职业教育事业有了很大发展。《国务院关于大力推进职业教育改革与发展?决定》（国发〔2002〕16号）提出：职业教育是我国教育体系的重要组成部分，是国民经济和社会发展的重要基础。《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》(国发〔2003〕19号)要求，“以就业为导向，大力发展农村职业教育”。2005年，国务院颁布了《关于大力发展职业教育的决定》（国发〔2005〕35号），明确要求，“职业教育要为农村劳动力转移服务”，“职业教育要为建设社会主义新农村服务”，对发展职业教育进行了专门部署，农村职业技术教育迎来了新的发展机遇。2007年，全国中等职业教育共有学校14832所，招生810 02万人，招生规模占高中阶段招生总数的49 1%，中等职业学校的学生70%以上来自农村，对促进农民就业和增收起到了非常重要的作用。

3 稳定发展普通高中教育，提高农村人口受教育水平

改革开放以来，我国农村普通高中教育发展很快，农村普通高中教育的规模和质量均有显著提高。2000~2007年，全国普通高中学校、招生人数、在校生从1 46万所、472 69万人、1201 26万人，增加到1 57万所、840 16万人、2522 40万人，分别增加了7 53%、77 74%、110 0%。随着经济的发展和财力的加强，一些发达地区已经开始实行免费高中教育的试点。

随着高中阶段教育的发展，农村学生进入高校深造的人数大幅度增加。另外，农村成人培训与扫盲教育也得到迅速发展，学前教育和特殊教育日益得到重视。

第一章 中国农村改革政策的形成（11）

（二）农村医疗卫生事业

改革以后，农村的医疗卫生体制面临严峻挑战，农民看病难、看病贵的问题一度非常突出，并引起全社会的广泛关注。进入21世纪后，在中央政府的支持下，各地开始建立新型农村合作医疗试点工作。党的十六大以后，根据统筹城乡经济社会发展的要求，国家加大了对农村医疗卫生事业的投入，加快了农村医疗体制改革，农村医疗卫生事业取得了历史性的进展。

2003年，卫生部、财政部和农业部联合发布了《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》（国发〔2003〕3号），构建了我国新型农村合作医疗制度的实施原则和政策框架。在试点的初期，筹资水平比较低，人均筹资不低于30元，一般的标准是中央、地方、农民各出资10元；2006年提高到人均筹资50元（农民每人出资10元不变，中央和地方财政对每个农民的补贴各提高到20元）。2008年全国新型农村合作医疗工作会议提出，用两年时间将新型农村合作医疗的人均筹资水平从50元提高到100元。截至2008年3月底，全国已经开展新型农村合作医疗的县（市、区）数达2679个，占应开展县（市、区）数的98 17%，占全国总县（市、区）数的93 57%。参加新型农村合作医疗的人口超过8亿人，参合率为91 05%。

近年来，农村县乡村三级卫生服务体系的建设也得到明显加强，农村药品监督网与农村药品供应网建设取得明显进展，国家基本药物制度初步建立，为农村医疗卫生事业的发展提供了较好的支撑。另外，近年来农村公共卫生和计划生育工作也取得明显进展，公共卫生突发事件应急机制进一步得到完善，为提高农民的健康水平奠定了基础。

(三)繁荣发展农村文化事业

改革30年来，在党和政府的高度重视下，通过推进重点文化工程建设、组织开展形式多样的农村文化活动、积极培育农村文化市场、广泛开展文化下乡，农民群众精神文化生活得到改善，农村文化建设总体呈现健康发展局面。2005年11月7日，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于进一步加强农村文化建设的意见》，要求按照建设社会主义新农村的要求，经过五年的努力，基本形成适应社会主义市场经济体制、符合社会主义精神文明建设规律的农村文化建设新格局。近年来，通过大力推进广播电视“村村通”工程、开展农村信息服务、推动服务“三农”的出版物出版发行、大力发展农村文化作品和开展群众性文化活动等，农村文化事业得到健康和较快发展。

（四）健全农村社会保障体系

一是普遍建立了农村最低生活保障制度。2007年，中央1号文件提出，鼓励已建立制度的地区完善制度，支持尚未建立制度的地区建立制度，对财政困难地区给予适当补助。到2007年底，全国范围内普遍建立了农村最低生活保障制度，全国各级财政共投入农村低保资金120亿元，全年共发放农村最低生活保障资金109 1亿元，共有3566 3万人（1608 5万户）得到了农村最低生活保障。

二是探索发展农村养老保险制度。1986年开始，农村社会养老保险制度开始试点。2007年末，全国参加农村养老保险人数为5171万人。全年共有392万农民领取了养老金，比上年增加37万人。全年共支付养老金40亿元。年末农村养老保险基金累计结存412亿元。2009年中央1号文件要求，抓紧制定指导性意见，建立个人缴费、集体补助、政府补贴的新型农村社会养老保险制度，农村养老保险制度进入了一个新的发展阶段。

三是实施农村部分计划生育家庭奖励扶助制度。2004年2月，国务院办公厅转发《人口计生委财政部关于开展对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作的意见》（国办发〔2004〕21号），针对农村只有一个子女和两个女孩的计划生育家庭，夫妻年满60周岁后，

由中央和地方财政安排专项资金，按每人每年不低于600元的标准发放奖励扶助金，直到亡故。2004年首批试点在四川、重庆、云南、甘肃、青海五省（直辖市）进行。2006年中央和地方财政分别共安排4 76亿元、6 34亿元发放奖励扶助制度专项资金。全国奖扶对象为186 6万人。其中，中央财政支持的奖励扶助制度受益人群为134 66万人；东部自行开展地区奖扶对象人数为51 94万人。

四是完善社会救助体系和社会福利事业。2006年，国家重新修订了《农村五保户供养条例》，“五保”供养模式实现了农民互助共济模式向财政保障为主的模式的转变。截至2007年底，共有525 7万（492 4万户）农村五保老人享受到了农村五保救济，比2006年同期增长8 5%，农村五保分散供养平均标准为1432 0元/人•年，农村五保集中供养平均标准为1953 0元/人•年。2007年，农村医疗救助资金支出29 7亿元，比2006年增?98%；救助人次达到607万，比2006年增加77%；共资助2957 2万人参加新农合，比2006年增加99 8%。近年来，根据以人为本、构建和谐社会的要求，农村的灾民救助、残疾人事业、养老服务业、孤儿救助事业、慈善事业等也得到了明显发展，对改善灾民、残疾人、老年人、孤儿的生活条件，帮助他们融入社会，保护他们的合法权益起到了明显的帮助作用。

第一章 中国农村改革政策的形成（12）

（五）推进农村扶贫开发

扶贫事业是我国经济社会发展最为突出的成就之一，也是世界各国公认的典范。按照国家的贫困标准，从改革开始到20世纪末，我国扶贫事业已经经历了体制改革推动扶贫阶段（1978~1985年）、大规模开发式扶贫阶段（1986~1993年）、扶贫攻坚阶段（1994~2000年）。由于不同阶段的经济基础、制度背景差异较大，每一个阶段的工作重点、减贫机制、贫困人口减少数量也有明显不同。随着“八七计划”的如期实现，我国农村贫困人口的温饱问题基本得到解决。1978~2007年，我国农村的绝对贫困人口从2 5亿人减少到1479万人，贫困地区的经济社会事业得到全面发展。2009年中央一号文件按照党的十七届三中全会《决定》的要求，提出坚持开发式扶贫方针，制定农村最低生活保障制度与扶贫开发有效衔接办法；实行新的扶贫标准，对农村没有解决温饱的贫困人口、低收入人口全面实施扶贫政策，尽快稳定解决温饱的成果并实现脱贫致富，重点提高农村贫困人口的自我发展能力。这标志着我国农村扶贫开发工作又进入了一个新阶段。

九农民合作经济组织的发展走上健康轨道

如果从组织化程度来说，中国大概是世界上农民组织化程度最高的国家之一。在人民公社体制建立起来以后，所有的农民都归属于一个社区集体经济组织。在人民公社经济体制下，中国还建立了遍布全国乡村的农村信用合作社。为了保障农村生产资料的供给和满足农民日用消费品的需求，中国自中央到人民公社各层次建立了供销合作机构。这三套合作体系在计划经济体制下对保证农村生产生活的有序进行起到了不可替代的作用。

然而，随着农村改革的推进，这三个体系都严重不适应市场经济的发展。人民公社体制解体以后，社区集体经济组织的功能实际上为

村委会接管。在绝大多数地方，社区集体经济组织已经成为一个内向型的以社会管理和服务为主的组织，为农民提供生产服务的能力基本丧失。近十几年来，一些地方社区股份合作制的发展，实际上就预兆着必须将人民公社体制内的经济职能由独立的组织来承担，才能适应社会主义市场经济发展的需要。

农村信用合作社由于政策性业务和商业性业务不分、产权不清、治理结构不完善、管理水平不高等原因，一度严重亏损，生存面临严重困难。如何在国家政策支持下增强农村信用社的活力和服务农业农村的能力已经显得越来越迫切。近年来，农村信用社的改革取得明显进展，但负担仍然较重，竞争能力仍然较低，进一步的改革需求非常迫切。

相当部分农村供销合作社，由于产权不清、机制不活、人员负担较重、内部管理不完善，曾一度濒临被市场淘汰的困境。经过近十余年来比较彻底的改革和体系结构的调整，供销社目前基本上摆脱了生存困境。但如何适应新农村建设的需要，拓展自己的生存和发展空间，仍然是供销社面临的基本问题。

自社区集体经济组织的经济职能式微以后，发育专门为农民生产提供服务的经济组织，尤其是实现农民自我服务的合作经济组织就显得越来越迫切。

实行家庭承包经营后，农民的财产权利得到承认，生产积极性大大提高，但单个家庭的经营在生产和流通领域显然存在着明显的局限性。进入20世纪90年代以后，农民自我组织的合作社数量明显增加。21世纪以来，随着农业和农村经济结构调整的加快深入推进，农民对合作社的需求进一步显化。2002年，农业部在全国选择100个专业合作组织、6个地市以及浙江省作为综合试点单位。2003年起，中央开始下拨资金支持农民组织专业合作社的培训。与之同时，合作社发展的政策和法律环境也大为改善。2006年10月31日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过了《农民专业合作社法》，对农民

专业合作社的成员、组织机构、财务管理、扶持政策等进行了全面规定，农民专业合作社从此具备了法人地位。《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》（中发〔2007〕1号）要求，“大力发展农民专业合作组织，认真贯彻《农民专业合作社法》，支持农民专业合作组织加快发展”。

截至2007年9月底，全国在工商局登记的农民专业合作社实有7 96万户（含分支机构），其中3 23万户的经营范围包括种植业，占实有总户数的27 63% 2 59万户的经营范围包括养殖业，占实有总户数的22 51%。农民专业合作社的发展，极大地弥补了社区集体经济组织的功能不足，为农民进入日益全球化的大市场架起了桥梁，也标志着农村市场经济体制的日臻完善。

十乡村治理机制发生重大变化

在经过农业合作化运动之后，农村地区“政社合一”的人民公社体制一直延续到20世纪80年代初。改革以来，我国乡村治理结构经历了两个阶段的重大变化。

（一）第一阶段（1983~2005年）

20世纪50年代末，我国建立了人民公社体制，之后虽然经过多次调整，但基本特征没有变化。从运行机制来看，这一体制的最大特点就是政社合一。人民公社管理生产建设、财政、市场、民政、文教、治安、武装等各种事宜。这一体制与计划经济体制相适应，对为城市工业的发展提供积累、推进我国工业化起到了基础性的作用。随着“包干到户”在全国的推开，传统的人民公社体制也就失去了存在的基础。1983年10月，中共中央、国务院发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。根据要求，乡镇政府在乡镇党委的领导下，作为最基层的政府，行使上级政府委托的各种职能。

与之同时，乡村关系发生了根本性的变化。根据政社分设的要求，原来的生产大队改为村民委员会。《关于实行政社分开建立乡政府的通知》指出：“村民委员会是基层群众性自治组织，应按村民居住

状况设立。村民委员会要积极办理本村的公共事务和公益事业，协助乡人民政府搞好本村的行政工作和生产建设工作。”据此，1984年中央一号文件提出了农村“一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织”，“可以同村民委员会分立，也可以一套班子两块牌子”。1988年，《村民委员会组织法（试行）》开始实施，明确村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，确立了以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的制度框架。1998年，修订后的《村民委员会组织法》施行后，国家强调要建立健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制，并实行了村民委员会的普选制度，村民自治的机制得到了进一步加强。

第一章 中国农村改革政策的形成（13）

（二）第二阶段（2006年以来）

经过多年的农村税费改革试点，2006年，我国全面取消了农业税及其附加，对于由此形成的县乡政府和村组织的财政缺口，由中央政府通过财政转移支付的方式进行补贴。这对乡村治理结构也产生了巨大影响。

首先，乡镇政府的职能面临转变。在税费改革以前，从农村地区收取各种税费，是乡镇政府的主要职能之一。根据调查，相当多的乡镇干部在一年中至少有一半时间是在收取各种税费。这一方面造成了乡镇机构的人员膨胀和职能错位。税费改革以后，一方面国家的财政转移支付尚不能完全弥补取消农民负担后造成的相当数量的乡镇财政，另一方面也使得大量乡镇工作人员变得“无事可做”，使乡镇政府陷入了尴尬境地。

其次，乡镇政府和村庄的关系变得疏离。税改以前，乡镇干部大多采用蹲点、包村的形式去抓村庄的生产和税费征收工作。税费改革以后，由于不必再收取税费，乡村关系发生了很大变化。有研究指出，农村的乡镇政权正在从“汲取型”向“悬浮型”变化。

再次，村庄内部的治理结构也在发生巨大变化。由于不能再在农民身上摊派费用，村庄内部的公共事务如教育、卫生、道路、水利、治安的资金来源发生了困难。一方面，税费改革以来的“一事一议”制度在具体执行上存在很大的困难，往往议而难决、决而难行；另一方面，政府的转移支付资金往往难以到达最基层的村庄层面，农村的公共事务和公共服务出现了明显短缺的状况。

面对这些新情况和新问题，如何把握其深层原因，从而提出解决有效办法，制定符合实际的乡村治理政策，实现农村社会的长治久安，已成为当前相当迫切的要求。

第一个大的问题是乡镇机构的职能转变问题。中共十五大提出，政府职能是四件大事："经济调控、市场监管、社会管理、公共服务。"但这四句话用到乡一级政府可能就不适宜。在乡镇一级，经济调控的职能很少，在市场监管方面能起的作用也不大。另一方面，在公共服务和社会管理方面的职能则非常弱，因此社会管理、社会服务应该成为其主要的职能。乡镇机构也不能简单撤并了事，而是要根据新农村建设的要求，将主要精力转移到这方面来。

二是要处理好村民委员会和经济组织的关系。1984年中共中央1号文件就提出了"一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织"的要求，但从事后的发展来看，村民委员会逐步取代了村合作经济组织，实际上又成为乡镇政府直接领导的政社合一的农村基层组织，造成了村民对村委会组织在经济上的依附。从我国农村的实际情况看，社区群众性的自治组织是完全必要的，但它主要是内向型、管理性的社会组织；对于农民而言，为了发展经济，他们还迫切需要外向型、经营性的经济组织，以带领他们走向市场。《农民专业合作社法》已经实施，要大力发展农民专业合作社以及其他经济组织，承接和增强经济职能。同时，有条件的地方，要积极探索村委会和社区集体经济组织分开的具体方式，厘清不同组织之间的关系，以使农村的社会管理、公共服务不断得到加强，农民自身内的合作经济组织得到健康发展。

改革30年来，农业农村发展之所以能够取得世人瞩目的成就，关键就在于我们始终牢牢把握了以下几点：一是始终坚持保障农民经济利益、尊重农民民主权益的基本准则；坚持改革要以实现、维护和发展人民群众的根本利益为本。二是始终坚持以实践作为检验真理的唯一标准；坚持把农业是否发展、农民是否增收、农村是否稳定作为改革是否成功的检验标准。三是始终尊重农民群众的创造精神和基层创造的丰富经验；对一时看不准的事情允许试，由实践来检验。四是注意处理好改革发展稳定的关系，坚持兼顾城乡、统筹协调、分类指

导、循序渐进地推进改革。五是在市场机制的作用得到越来越充分发挥的背景下，注重正确发挥政府的职能，加强对农业、农民的支持和保护，加强向农业、农村提供公共服务，加强对农业自然资源的保护和合理利用，加强对农村的社会管理。

上述五条既是对过去30年宝贵经验的总结，也是今后继续推动农村改革发展所必须把握的重要指导原则，最根本的还是要始终坚持党的十一届三中全会提出的在经济上充分关心农民的物质利益、在政治上切实保障农民的民主权利这一基本准则。只要坚持实事求是的思想路线，及时分析新情况、研究新问题，根据经济社会发展的阶段性特征和农民群众的期盼，与时俱进地推进组织和制度创新，就一定能逐步建立符合社会主义市场经济要求的农村体制和政策体系。

第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（1）

30年来，中国工业经济的改革、开放和发展的过程，不仅从一个侧面集中体现了建立和完善中国特色社会主义市场经济体制的历程，而且还向全世界展示了人类历史上最大规模的工业化进程。中国工业经济（第二产业的主体部分）同其他产业相比，在三次产业中不仅所占比例最高，对国民经济发展贡献大，同时还具有发展速度最快、国际化程度最高的特点。

一中国工业经济的改革

中国经济体制改革的中心环节是工业经济改革，而工业经济改革又主要是围绕着企业改革展开的。工业企业改革主要包括两个方面：一是国有企业改革，即将单纯作为国家计划的执行者和生产单位的国有企业，逐步改革成为市场经济活动的主体，其中还涉及国有经济的战略调整；二是鼓励非国有企业的发展，即鼓励民营（个体、私营）和外资企业的发展。经过30年的工业改革，逐步形成了国有企业、民营企业和外资企业“三足鼎立”的基本格局。

（一）国有企业改革的进程

30年来，中国国有企业改革经历了曲折的历程，根据各个阶段在改革目标、理论依据和主要措施上的重大区别，可以划分为以下三个阶段：第一阶段（1978年底至1984年9月）是以放权让利为特征的扩大企业自主权的改革阶段；第二阶段（1984年10月至1993年10月）是以两权分离为特征的转换经营机制的改革阶段；第三阶段（1993年11月至今）是以建立现代企业制度和实施战略性改组为特征的改革阶段（见图2-1）。

图2-1中国国有工业企业改革的阶段性推进路线

1 以放权让利为特征的扩大企业自主权的改革阶段

长期以来，本应归企业行使的各项权利被高度集中在各级政府手中，企业成为行政的附属物，严重抑制了企业和劳动者的积极性，企

业缺乏活力。在这种情况下，放权让利、扩大企业自主权成为中国国有企业市场化改革的突破口。这一阶段采取的主要做法包括扩权让利试点、实行经济责任制、实施利改税改革。

（1）扩权让利试点

1978年10月，四川选择了不同行业有代表性的六家企业，率先作为扩大企业自主权的试点单位。在此基础上，国家经贸委等六个部门进一步扩大了试点范围。1979年7月，国务院发布《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》、《关于国营企业实行利润留成的规定》等5个文件进行规范。1979年底，试点企业扩大到4200个，1980年又发展到6000个，约占全国预算内工业企业数的16%，产值的60%，利润的70%（周叔莲，2000）。

（2）实行经济责任制

扩权让利的实施激发了企业超额完成计划和增产增收的积极性，企业自我积累能力和自我发展能力有所提高，但在1979年和1980年连续两年出现了巨额财政赤字。为了走出财政赤字的困境，在扩权试点的基础上，对工业企业试行利润包干的经济责任制。1981年10月，国务院批转了《关于实行工业生产责任制若干问题的意见》。截至1982年底，实行经济责任制的工业企业达到80%以上（章迪诚，2006）。

（3）实施利改税改革

经济责任制实施以后，一些企业在短期内取得了增产增收的效果，但对大多数企业来说，经济效益并没有明显的提高。同时，还出现了“鞭打快牛”的现象。鉴于此，国务院决定停止全面推行利润包干，转而实行“利改税”。1983年开始进行税利并存的第一步“利改税”。1984年9月，开始实施第二步“利改税”，对原来的税种、税率进行了调整，使国有企业从“税利并存”过渡到完全的“以税代利”，税后利润完全归企业安排。

2 以两权分离为特征的转换经营机制的改革阶段

1984年10月，中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，标志着国企改革从扩权试点进入强调政企分开、两权分离、转换经营机制的新阶段。在这一阶段采取的做法包括：对国有大中型工业企业实行承包经营责任制，对国有小型工业企业实行租赁经营责任制，以及对少数有条件的大中型工业企业实行股份制试点。

（1）企业承包经营责任制

在全民所有制的大型企业里，首都钢铁公司是实行承包制最早的企业。在首钢、二汽等承包企业试点成功的基础上，1986年12月国务院在《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》中提出，要推行多种形式的承包经营责任制，给经营者以充分的经营自主权。到1990年，90%的承包企业第一轮承包到期，于是又开始了第二轮承包。到1991年第一季度末，90%以上的到期企业签订了第二轮承包合同（周叔莲，2000）。

（2）租赁制

随着经济体制改革的发展，从1984年开始，许多小型工业企业开始试行租赁经营责任制，实现了经营权与所有权的某种分离。依据?43935个国有小型工业企业的调查，到1988年底，实行租赁制和其他经营方式的企业已经达到24660个，占总数的56 1%（汪海波，2005）。

（3）股份制试点

作为实现“两权分离”的另一种改革思路，从1984年开始进行了股份制改革试点，拉开了国有企业产权改革的序幕。统计资料显示，到1991年全国共有股份制试点企业3220家不包括实行股份合作制的乡镇企业，也不包括中外合资企业及国内联营企业。（张文魁，2007）。

3 以建立现代企业制度和实施战略性改组为特征的改革阶段

1993年11月，中共十四届三中全会明确提出建立现代企业制度，1995年9月，中共十四届五中全会正式提出调整国有经济布局，这标志着中国国有企业改革进入以建立现代企业制度和实施战略性改组为特征的改革阶段。

第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（2）

（1）建立现代企业制度

中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》（以下简称《决定》），提出国有企业改革的方向是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。为了落实《决定》精神，国家选择了100户不同类型的国有大中型企业进行建立现代企业制度的试点，然后进行了更大范围的推广。根据国家统计局的跟踪统计调查，截至2001年底，所调查的4371家重点企业（绝大部分为国有企业）包括514家国家重点企业、181家中央管理的国有重要骨干企业、93家国务院确定的建立现代企业制度百户试点企业、121家国务院确定的国家试点企业集团母公司以及3000多家省级重点与试点企业。中已有3322家企业实行了公司制改造，改造面为76%（张卓元，2003）。

（2）国有企业战略性改组

从1995年开始，中国国有企业改革的思路从强调“单个搞活”转变为“整体搞活”。按照这一思路，1995年，中共十四届五中全会明确提出要从搞好整个国有经济角度出发，进行“抓大放小”的改革。国有企业通过联合、兼并、改组等多种方式，逐步向关系国民经济命脉的重要行业和关键领域集中。1998年，全国国有工商企业共有23 8万户，而到2006年，国有企业户数减少至11 9万户。从中央企业来看，2003年国务院国资委成立以来，中央企业数已从196家减少到153家（截至2007年11月底），82 8%的资产集中在石油石化、电力、国防、通信、运输、矿业、冶金等领域。

（二）非国有企业的发展

改革开放30年，中国非国有经济从无到有、从小到大，已经成为中国经济的重要组成部分。目前，民营经济已经占GDP的65%，占城镇就业人数比重的77 3%，占全部税收的78 6%这里选用的数据采取

的是广义口径，即除国有经济之外都为民营经济。，成为中国经济发展的重要力量。

1 民营企业的发展

改革开放30年来，民营企业伴随着政策法律环境的不断宽松，以及民营企业法律地位的不断提升，而不断发展壮大。总体上可以将民营企业发展划分为三个阶段：第一阶段（1978年底至1988年3月）为萌芽阶段；第二阶段（1988年4月至1992年9月）为初步发展阶段；第三阶段（1992年10月至今）为快速发展阶段。

（1）民营企业的萌芽发展阶段

在20世纪80年代，个体工商户得到了快速发展，同时“个体大户”也相继出现，这为“个体大户”成为日后私营企业的发展奠定了基础。由于政策的约束，这些已经具有私营企业性质的“生产组织”只能戴着“个体工商户”、“合作经营企业”、“集体企业”的帽子出现。直到1988年私营企业的“合法性”得到确立之后，才有一些私营企业从以前戴的帽子中走出来（见图2-2）。

图2-2中国民营企业组织形式的变迁

另外，从外部的政策法律环境的变化来看，政策环境是一个不断宽松，对个体私营企业合作地位不断确立的过程。具体而言，外部政策法律环境，走过了从“在加强管理的前提下，允许个体经济发展”，到“允许个体经济扩大经营规模”，到1982年宪法上“明确了个体经济的合法性”，到1983年《当前农村经济政策的若干问题》文件中对私营企业发展采取了容忍的态度，再到1987年中共中央《关于把农村改革引向深入的决定》中为私营企业的进一步发展给予了政策空间。

（2）民营企业的初步发展阶段

在这一阶段，私营企业的合法地位得到确立。1988年4月，《宪法修正案》首次从法律上肯定了私营经济的合法地位、合法权益及合法发展。1988年6月，国务院发布了《中华人民共和国私营企业暂行条例》，这是一部关于私营企业的综合性的基本法规。不久，《私营企

业所得税暂行条例》、《国务院关于征收私营企业投资者个人收入调节税的规定》等相继出台。

（3）民营企业的快速发展阶段

伴随着十四大和十四届三中全会的召开，政府进一步明确了建立社会主义市场经济体制的改革方向和以公有制为主体，多种经济成分共同发展的方针，并随着《公司法》的颁布实施，到了20世纪90年代中后期，公司制的组织形式成为民营企业大量采用的企业组织形式。

事实上，伴随着私营企业法律地位的进一步提升，私有财产权利保护的加强，大量戴着“红帽子”的乡镇企业纷纷改制成为私营公司。同时，伴随着国有企业改革的深入，在“抓大放小”、“有进有退”的国企改革政策指引下，有相当数量的国有企业也改制成为“非国有控股”并具有“民营机制”的公司制企业。

2 外资企业的发展

从1980年中国政府批准建立的第一家中外合资企业——“北京航空食品有限公司”?今，外资企业已经走过了近30年的历史。整体上外商直接投资企业经历了三个发展阶段：第一阶段（1978年底至1992年9月）为探索阶段，第二阶段（1992年10月至2002年9月）为快速发展阶段，第三阶段（2002年10月至今）为稳定发展阶段。

在第一阶段，虽然在中共十一届三中全会后，中国正式提出对外开放政策，但由于相关立法和各种基础设施还不完善，加之外商对于在中国投资还有很多顾虑，基本上外商主要还是进行调查和试探性的活动。1979~1991年间，中国共批准成立外商直接投资企业42503家，平均每年3269家。

在中共十三大召开后，中国明确了建立社会主义市场经济体制的改革方向，同时，伴随着开放区域和开放领域的进一步扩大，外资企业发展就进入了第二阶段，从试探性的态度逐步转变为积极进入的态度，外资企业的数量不断增加，规模不断扩大，并进入了更多的领

域。1992~2001年间，中国共批准成立外商直接投资企业347522家，平均每年34752家，比第一阶段增长了9 6倍。

伴随着中国正式加入世界贸易组织，以及中共十六大召开，外资企业进入稳定发展阶段。在这一阶段，外资企业的发展具有以下三个特点：一是外资企业资本和技术密集度有所提高，并逐步向高技术和装备制造业集中；二是跨国公司并购中国企业成为新动向；三是外资企业的投资逐步向第三产业转移。2002~2006年间，中国共批准成立外商直接投资企业204402家，平均每年40880家。

第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（3）

（三）工业所有制结构的变化

经过30年的改革，中国工业企业的所有制结构调整取得了实质性进展。一方面，国有工业企业在国民经济中的主导性地位和作用日益增强；另一方面，民营和外资工业企业的比重不断上升，并已经成为国民经济的重要组成部分。基本上，我们可以将中国工业所有制结构的变化划分为三个阶段：第一阶段（1978年底至1992年）是国有企业“独木支撑”的阶段；第二阶段（1993年10月至2002年）是民营和外资企业比重加速上升阶段；第三阶段（2003年至今）是国有、民营和外资企业“三足鼎立”阶段（见表2-1）。

表2-11978～2006年工业所有制结构变化情况（按工业总产值计算）单位：亿元人民币，%年份国有及国有控股

工业企业“民营”工业企业“外资”工业企业国有及规模以上

非国有工业企业工业产值比重工业产值比重工业产值比重工业总产值1978328977 694822 4——423719921782451 51677548 5——3459920024517940 83313829 93245929 311077620069891031 21160237 210007731 6316589注：（1）“外资”企业数据为外商投资企业和港澳台投资企业的加总；（2）“民营”工业企业数据1978年为“集体企业”，1992年为集体、个体和其他企业的总和，2002年和2006年为工业总产值—国有及国有控股工业企业总产值—“外资”工业企业总产值；（3）1978年和1997年国有企业数据是采用国有工业的统计口径，从1998年开始采用国有及国有控股企业的统计口径；（4）由于国家统计局统计口径的不同，1998年以前为全部工业企业的数据，1998年后为全部国有及规模以上非国有工业企业的数据。

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴》（有关各年），中国统计出版社。在第一阶段，国有企业主要是进行了以放权让利和转换经营机制两权分离为主要内容的改革，而民营和外资企业的发展还基本

上处于探索或者起步阶段。因此，在全部工业企业中，虽然国有企业的比重有所下降，但其所占比重仍然超过50%，呈现出“独木支撑”的格局。按照工业总产值计算，1978年全部工业总产值为4237亿元人民币，其中国有工业企业占77 6%，集体企业占22 4%；1992年全部工业总产值为34599亿元人民币，其中国有工业企业占51 5%，非国有工业企业（包括集体、个体及其他）占48 5%。

第二阶段，在国有企业改革不断走向深入，以及民营和外资企业加速发展两方面的作用下，在工业经济总量扩大的同时，国有工业企业所占比重进一步下降，民营和外资工业企业比重进一步上升，工业所有制结构呈现出4∶3∶3的格局。2002年，全部工业总产值为110776亿元人民币，其中国有工业企业占40 8%，民营企业占29 9%，外资企业占29 3%。

在第三阶段，中国改革进入了完善社会主义市场经济体制的新阶段。在这一阶段，伴随着中国加入WTO，伴随着国有经济战略性的布局调整的有效实施，伴随着民营经济发展空间的进一步扩大，工业所有制结构基本呈现出“三足鼎立”的格局。2006年，全部工业总产值为316589亿元人民币，其中国有工业企业占31 2%，民营企业占37 2%，外资企业占31 6%。

总体上看，作为经济体制改革的中心环节，中国工业改革释放了国有企业、民营企业和外资企业的活力，不仅从微观层面推进了社会主义市场经济体制的建立和完善，而且还使国有经济的活力、控制力和影响力得到了更好的发挥，保证了国民经济的稳定运行，并提升了中国经济总体的国际竞争力。

二中国工业经济的开放

回顾中国工业经济开放30年的历程，对外开放不仅推动了工业经济的改革，提升了中国工业经济发展的活力和实力，而且还加快了中国工业融入国际分工体系的步伐。中国工业经济部门已经成为对外开放程度最高的领域，同时也是利用外部资源最集中的部门。中国工业

经济的开放本身就是一个双向的过程，可以从“引进来”和“走出去”两个方面来理解。

（一）中国工业利用外资的进程

同中国工业改革“渐进式”的道路相似，中国工业利用外资的历程也经历了从小到大，从点到面，从局部到整体这样一个渐进的过程。我们可以将中国工业利用外资分为三个阶段：第一阶段（1978年底至1991年）为探索推动阶段，第二阶段（1992~2001年）为快速发展阶段，第三阶段（2002年至今）为创新发展阶段（见表2-2）。

1 中国工业利用外资的探索推动阶段

在这一阶段，中国工业利用外资呈现出了“探索性”的特点，并具体表现在对开放政策和法律从无到有的建立上，表现在对开放区域的逐步扩大上。1979~1991年间，中国协议利用外资额为525 92亿美元，平均每年为40 5亿美元；实际利用外资额为250 58亿美元，平均每年为19 3亿美元（详见表2-3、表2-4）。在这一阶段，外商在中国投资最初以合作经营为主，从1988年开始转向了以合资经营为主，投资区域主要集中分布在经济特区和沿海开放城市，投资领域以劳动密集型的出口加工项目为主。同时，需要指出的是，海外的华人资本是这一阶段外商投资的主要来源。

2 中国工业利用外资的快速发展阶段

在中国建立社会主义市场经济体制的改革方向明确后，在“以市场换技术”原则的推动下，并伴随着1995年和1998年对《外商投资产业指导目录》的颁布和修订，国家开放的领域进一步扩大。在这一阶段，外商开始快速、大规模地进入中国轻工、机电等工业领域。自1998年开始，外商投资中国从以合资经营为主转向了以独资经营为主。1992~2001年间，协议利用外资额为6927 01亿美元，平均每年为692 7亿美元，是第一阶段每年平均协议利用外资额的17 1倍；实际利用外资额为3701 69亿美元，平均每年370 17亿美元，是第一阶段每年平均实际利用外资额的19 2倍。

3 中国工业利用外资的创新发展阶段

加入WTO后，中国经济的对外开放由渐进式、局部性的开放转为大推进式、全方位的开放。2002年，中共十六大提出要提高我国利用外资的质量和水平，标志着我国的外商直接投资企业进入创新发展的阶段，即从量的追求转向质的追求，更加强调通过吸引外资推动产业结构升级，促进区域协调发展。同时，针对

表2-2中国工业利用外资政策法律环境变化阶段年份内容备注探索推动

阶段1978中共十一届三中全会提出了在自力更生的基础上，积极开展同世界各国的经济合作，大力引进先进技术装备标志着中国外向型经济发展战略的确立1979五届全国人大二次会议通过《中华人民共和国中外合资经营企业法》1980五届人大常委会第十五次会议正式批准建立深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区1984决定进一步开放上海、天津、大连、秦皇岛、烟台、青岛等14个沿海港口城市1985在长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦门、漳州、泉州三角洲地区开辟沿海经济开放区形成了一个开放前沿地带1986六届全国人大四次会议通过《外资企业法》

第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（4）

国务院成立了外国投资工作领导小组，公布了《国务院关于鼓励外商投资的规定》（即“二十二条”）标志着利用外资纳入了法制化轨道1987成立了全国外商投资协会1988七届全国人大一次会议批准将海南建成最大的经济特区1989国务院批准设立了福州、海沧、杏林台商投资区1990国家实施开发浦东战略快速发展

阶段1992国家实施内陆开放（“四沿”，沿边、沿江、沿内陆省会、沿路）1995国家颁布实施《外商投资产业指导目录》和《指导外商投资方向暂行规定》第一次将利用外资政策和产业政策结合1997国家对《外商投资产业指导目录》进行了调整进一步放宽了投资领域，除少数涉及国家安全的部门外，我国对外商投资已鲜有禁区2001九届人大五次会议通过了对《中外合作经营企业法》和《外资企业法》的修订创新发展

阶段2002中共十六大提出要提高我国利用外资的质量和水平标志利用外资进入新阶段2002国家颁布《利用外资改组国有企业暂行规定》使得外资收购国有企业的具体操作内容与规则得到了进一步细化2003国家颁布《外国投资者并购境内企业暂行条例》2007十届人大五次会议通过《企业所得税法》标志着利用外资的政策手段逐步由实行优惠措施转向营造公平环境资料来源：作者整理。表2-31984~2006年我国三种形式合同利用外资情况单位：亿美元年份合资经营合作经营独资经营年份合资经营合作经营独资经营

198410 6714 840 001996318 76142 97268 10198520 3034 960 461997207 26120 66176 58198613 7513 580 201998172 86116 56217 53198719 5032 334 711999135 1568 03207 06198831 3416 294 812000196 4881 17343 09198926 5910 8316 542001175 3683 00429 99199027 042 5424 442002185 0262 17572 55199160 8021 3836 672003255 0674 79816 0 91992291 23132 55156 902004276 4177 881172 751993557 74354 1030

4 572005324 4286 911459 091994401 94203 07219 502006329 3780 74 1515 571995397 41178 25336 581984~20064334 462009 608283 78资料来源：国家统计局《中国统计年鉴》（1985～2007），中国统计出版社。表2-41979~2006年我国实际利用外资情况年份项目数

（个）实际利用外资金额

（亿美元）年份项目数

（个）实际利用外资金额

（亿美元）

1979~1984372441 04199624556417 261985307319 56199721001452 571986149822 44199819799454 631987223323 14199916918403 191988594531 94200022347407 151989577933 93200126140468 781990727334 87200234171527 4319911297843 66200341081535 05199248764110 08200443664606 30199383437275 15200544001603 25199447549337 67200641485694 68199537011375 211979~20065944276918 98资料来源：国家统计局《中国统计年鉴》（2007），中国统计出版社，2007。

跨国公司在华并购这一新动向，政府出台了《利用外资改组国有企业暂行规定》、《外国投资者并购境内企业暂行条例》等相关法规，进一步规范了跨国公司在中国市场上的并购活动，促进了我国利用外资方式的多元化。2002~2006年间，中国协议利用外资额为7405 55亿美元，平均每年为1481 11亿美元，是第二阶段每年平均协议利用外资额的2 1倍；实际利用外资额为2966 71亿美元，平均每年593 34亿美元，是第二阶段每年平均实际利用外资额的1 6倍。

（二）中国工业国际化的历程

改革开放以来，中国工业企业逐步走上国际化道路，成为参与国际市场竞争的重要力量。中国工业国际化进程基本上可以划分为三个阶段：第一阶段（1978～1991年）为探索发展阶段；第二阶段（1992～2000年）为初步发展阶段；第三阶段（2001年至今）为快速发展阶段。

在第一阶段，中国工业国际化基本上处于探索发展阶段。在中共十一届三中全会确立了中国外向型经济发展战略之后，政府对外经营活动的管制逐步放松，并随着国有企业改革的不断深化，一些大中型国有企业逐步获得到海外经营的权利，并开始尝试对外投资。这一阶段，中国工业企业的国际化之路基本上是从贸易开始，然后逐步过渡到在海外从事生产活动，主要是从事国内短缺资源的开发和小规模的生产活动，投资较大领域主要是采矿业、炼铝等，投资区域除少数分布在美国、英国和德国等发达国家外，大多为发展中国家和地区。1979～1991年，中国在海外兴办的非贸易性企业共911家，总投资额24 8亿美元，其中，中方投资额为10 6亿美元，占42 74%。中方投资主要是以技术和?备投资为主，约占60%～70%（刘研，1992）。

在第二阶段，伴随着对外开放的进一步深化，一批行业的领先企业开始了国际化的发展道路。1992～2000年，中国工业国际化的主体发生了很大变化，一批有实力的工业企业先后走出国门，例如，宝钢、海尔、TCL等，纷纷在境外开办企业，积极开展跨国经营战略。同时，投资地域也遍及全球160多个国家和地区。截至2000年底，经原外经贸部批准或备案的企业累计数为2859个（非金融、非贸易类企业），中方投资额累计达到37 3亿美元（鲁桐，2003）。

第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（5）

在第三阶段，中国工业国际化进入快速发展阶段。2000年，中国正式将“走出去”确定为新时期的一项开放战略。2001年，伴随着中国加入WTO，中国工业企业在参与国际化经营方面表现出更高的积极性。2001年，“十五”计划明确提出“实施走出去战略”后，国家连续出台了鼓励企业境外投资的政策，包括境外投资企业年检、境外设立商会等政策法规，各行业和地方也相继制定了鼓励企业海外发展的政策措施。在这一系列政策的扶持下，近年来，中国境外直接投资快速增长。2007年，我国对外直接投资（非金融类）达到了187 2亿美元（见图2-3）。从投资地域来看，亚洲和拉美地区是我国对外直接投资最主要的目的地，从投资方式看，中国工业企业海外投资方式日趋多元化，2006年，海外并购占中国对外投资流量的比重达到了53%。

图2-32001～2007年中国对外直接投资（非金融类）资料来源：《中国对外直接投资（非金融类）快报》（历年）。

自改革开放以来，中国工业国际化也走过了一条“渐进式”发展的道路。从整体进程上看，中国工业国际化走过了探索阶段，初步发展阶段，快速发展阶段。从投资方式上看，也由最初以现汇、技术和管理投资为主，发展到新建投资和跨国并购并重。从投资领域上看，随着综合国力的提高，我国纺织服装、家电、通讯设备制造等具有国际竞争力的产业，不断在国外设立投资项目，加入到国际分工的行列。从投资地域上看，从有限的发展中国家，逐步走向了全世界范围。

总体上看，中国工业的开放很好地处理了“引进来”和“走出去”之间的关系，走出了一条“尊重事实”、“渐进协同式”的开放道路。在开放初期，中国工业主要采取了“引进来”的开放方式，通过“引进来”，中国工业的实力得到了提升。在这一前提下，为了更好地发挥“两个市场”和“两种资源”的优势，更好地参与国际分工体系，中国工业适时地启动了“走出去”战略，并在国际化方面取得快速发展。

三中国工业经济的发展

改革开放30年是中国工业高速增长的30年，其增长速度位居世界前列，在世界工业中的地位也得到不断提升。无论是从工业总产值和工业品产量，还是从吸引外商直接投资和工业品进出口情况看，中国已经成为名副其实的工业大国。但需要指出的是，中国还不是一个世界工业强国，中国工业的国际地位还主要体现在总量上，国际竞争优势也还主要来源于低成本优势。

（一）中国工业保持了持续高速增长

30年来，中国工业保持了持续高速增长，平均增长速度保持在两位数以上，位居世界前列。按当年价格计算，1978年中国工业的增加值仅为1607亿元，2006年已经达到91310 94亿元。按照可比价格计算，以1978年工业增加值指数为100，那么，2006年工业增加值指数为2116 1，2006年的工业增加值是1978年的21 16倍，年均增长速度达到11 52%，比GDP的年均增长速度还要高1 82个百分点（见图2-4）。

图2-41978～2006年中国工业增加值情况资料来源：国家统计局《中国统计年鉴》（2007），中国统计出版社，2007。

经过30年的发展，中国工业生产能力增长迅速。在冶金、化工、机械、电子通信设备、交通运输设备等工业领域都形成了巨大的产能。1978~2006年间，中国房间空气调节器、彩色电视机、家用洗衣机、家用电冰箱等产品生产基本实现了从无到有、从小到大的变化，产量增长迅速；化学纤维、乙烯、钢材、汽车产量均增加了数十倍；水泥、纯碱产量也增加在十倍以上。主要工业产品产量都居世界前列，2003年以后，粗钢、煤、水泥、化肥、棉布的产量一直居世界首位，发电量居世界第2位（见表2-5）。

表2-51978~2006年中国主要工业产品产量情况年份19781990200020062006/1978a原煤(亿吨)6 18（3）b10 80（1）12 99（1）23 73（1）3 84原油(万吨)10405 00（8）13831 00（5）16300 00（5）18476 57（6）1 78发电量(亿千瓦小时)2566 00（7）6212 00

（4）13556 00（2）28657 26（2）11 17成品糖(万吨)227 00（8）582 00（6）700 00（4）949 07（3）4 18化学纤维(万吨)28 46（7）165 42（2）694 00（2）2073 1872 85布(亿米)110 30188 80277 00598 555 43乙烯(万吨)38 00157 20470 00940 5124 75纯碱(万吨)132 90379 50834 001560 0311 74钢材(万吨)2208 00（5）5153 00（4）13146 00（1）46893 36（1）21 24水泥(万吨)6524 00（4）20971 00（1）59700 00（1）123676 48（1）18 96金属切削机床(万台)18 313 517 757 33 13汽车(万辆)14 9151 40207 00727 8948 82家用洗衣机(万台)0 04662 681442 983560 5089012 50家用电冰箱(万台)2 80463 061279 003530 891261 03房间空气调节器(万台)0 0224 071826 676849 42342471 00彩色电视机(万台)0 381033 043936 008375 4022040 53注：a为该产品2006年产量同1978年产量的比值；b括号中的数字为当年该产品产量居世界的位次。

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴》（2007），中国统计出版社，2007。

（二）中国工业结构调整和升级取得了显著成效

工业结构调整和升级始终是国民经济发展中需要重点关注的问题。改革开放30年，中国工业结构调整和升级经过了三个阶段，取得了显著成效。其中，第一阶段（1979~1984年）是轻、重工业比例关系的调整阶段；第二阶段（1985~1998年）是轻、重工业协调适应发展阶段；第三阶段（1999年至今）是重化工业化阶段（见图2-5）。

第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（6）

图2-51978～2006年中国工业轻、重工业产值比重情况资料来源：国家统计局工交司《中国工业经济统计年鉴》（2004），中国统计出版社，2004，第24页；国家统计局《中国统计年鉴》（2006），中国统计出版社，2006，第505页；国家统计局《中国统计年鉴》（2007），中国统计出版社，2007，第501页。

在第一阶段，针对以前长期实施的优先发展重工业而产生的严重的结构矛盾，中国开始进行工业化战略的重大调整，从优先发展重工业的战略转变为农、轻、重并举的均衡发展战略，放弃了单纯优先发展重工业的思路。在1979~1980年初步调整的基础上，又经过1981年的进一步调整和1982~1984年的继续调整，轻、重工业结构得到了调整，趋于合理发展。1979~1984年，轻、重工业产值年均分别增长12 3%和7 2% 在工业总产值中，轻、重工业的比例由1978年的43 1:56 9变为1984年的47 4:52 6（见图2-5）。在轻、重工业结构调整的同时，轻工业发展呈现出结构高级化的趋势，逐步经历了以农产品为原料的轻工业增长为主导的时期，以及以非农产品为原料的轻工业增长为主导的时期（王岳平，2004）。

在第二阶段，1985~1998年间，轻、重工业大致上处于协调适应发展的状态，两者之间的比例关系变动不大。其中，1985～1990年间，轻、重工业产值比例呈现上升趋势，到1990年，轻、重工业产值比例最高为49 4:50 6 1991～1994年间，轻、重工业产值比例又呈现下降趋势，1994年轻、重工业产值比例最低为46 3:53 7 1995～1998年间，轻、重工业产值比例又呈现上升趋势，1998年轻、重工业产值比例为49 2:50 8（见图2-5）。

实际上，这一阶段轻、重工业协调适应发展的背后，是对加工工业和基础工业发展关系的调整。1985年上半年、1988年和1993年上半年曾经三次出现宏观经济过热状态，反映在工业中就是在加工工业过

快发展的同时，基础工业（能源、原材料等）瓶颈制约的矛盾日益凸显出来。面对这一情况，通过加大在基础工业投资力度，以及更好地发挥市场价格的调节作用，到1990年代中期，中国基础工业的瓶颈制约已经基本缓解。同时，在这一阶段工业结构升级也取得了一定的成效，一些技术含量高的产业发展迅速，例如，家电、电子通信行业等，再有就是企业的产品结构也得到了调整，质量好、技术含量高的产品比例提高。

在第三阶段，重工业呈现快速增长势头，中国工业再次呈现以重工业为主导的格局（陈佳贵等，2007）。1999年以后，重工业增加值增长率明显快于轻工业，轻、重工业产值比例差距和增加值增长率差距都明显拉大，中国的重工业化趋势十分显著（见图2-6）。1999年，重工业占工业增加值的比重为50 8%，到2006年，这个比重迅速提高到69 5%。但是，此次重化工业的增长机制与改革开放前的情况相比有着本质的不同，此次重工业的发展是由于消费结构升级、城市化的进程加快、交通和基础设施投资加大而带动的。实际上，这一重工业化的发展趋势是改革开放和经济发展带来的一个必然结果，是符合主导产业由劳动密集型产业为主向资本、技术密集型的重化工业为主转变，这一工业结构演变的一般规律的。另外，值得强调的是，在重工业快速发展的过程，面对资源环境的压力，中国政府在2002年不失时机地提出走“新型工业化”道路，并采取了一系列措施，强调中国工业的集约型和内涵式发展。

图2-61999~2007年轻、重工业增加值增长率的比较资料来源：《1998~2007年国民经济和社会发展统计公报》（电子版）。

总体上看，改革开放30年中国工业结构调整和升级，不仅遵循了市场经济的发展规律，遵循了工业结构演进的一般规律，同时还坚持“内外双源”发展，极大地调动了促进工业发展多方面的动力，使得中国工业发展能够持续推进（陈佳贵等，2007）。另外，更重要的是，在推进中国工业发展的过程中，中国政府能够根据不同阶段的实际情

况，适时地提出了轻工业优先发展、大力发展基础工业，以及走“新型工业化”道路等一系列工业发展战略。

（三）中国整体进入了工业化中期的后半阶段

经过改革开放以来的30年的快速工业化进程，中国已经从一个农业经济大国转变为工业经济大国。如果将工业化进程按照工业化初期、中期和后期三个阶段划分，并将每个阶段划分为前半阶段和后半阶段，那么中国整体上刚刚进入工业化中期的后半阶段（陈佳贵等，2007）（见图2-7）。

图2-7中国工业化进程资料来源：陈佳贵等著《中国工业化进程报告》，社会科学文献出版社，2007，第47页。

通过对经济发展水平、产业结构、工业结构、就业结构、空间结构等多方面指标进行计量分析，我们构建了中国工业化水平评价模型，从而对中国的工业化进程进行了评价。具体的中国工业化水平评价方法和阶段划分的依据，请参阅陈佳贵等《中国工业化进程报告》，社会科学文献出版社，2007，第19~36页。评价结果显示，1995年中国工业化水平综合指数为18，2000年为26，2005年为50，这说明2005年中国整体上进入了工业化中期的后半阶段。

纵观中国工业化进程，1995～2005年，中国处于快速工业化时期，相对于“九五”时期，“十五”时期则是大幅度的加速工业化时期。1995～2000年间，中国工业化水平综合指数年均增长1 6 2000～2005年间，中国工业化水平综合指数年均增长4 8。1995年中国还处于工业化初期的后半阶段，这种状况一直延续到“十五”期间；到2002年，中国从工业化初期阶段步入工业化中期阶段，而目前已进入工业化中期的后半阶段。

1995～2005年间，中国工业化进程推进的因素也发生了变化。“九五”期间，三次产业结构的升级是推动中国工业化进程的主要因素。而“十五”期间，工业结构升级代替产业结构调整成为推进中国工业化进

程的主要动力。这也说明中国工业化进程，从工业数量扩张，逐步转向以工业质量提高为主。

另外，在中国工业化进程中，由于各地区工业发展的起点不同，以及各地区独特的资源禀赋和发展政策，这些因素共同作用致使各地区都在向工业化高级阶段发展的同时，又处于不同的工业化发展阶段。例如，中国工业化程度最高的为北京、上海，目前已经进入后工业化阶段；中国工业化程度最低的为西藏，目前还处于前工业化阶段；其余地区则分属于工业化前期、中期和后期等不同阶段（见表2-6）。

表2-6中国各地区工业化阶段的比较（2005）区域阶段全国四大经济板块七大经济区31省区市后工业化阶段上海（100）、北京（100）工业化后期后半阶段长三角（85）

珠三角（80）天津（96）、广东（83）前半阶段东部（78）环渤海（70）浙江（79）、江苏（78）、山东（66）工业化中期后半阶段全国（50）辽宁（63）、福建（56）前半阶段东北（45）东北（45）山西（45）、吉林（39）、内蒙古（39）、湖北（38）、河北（38）、黑龙江（37）、宁夏（34）、重庆（34）工业化初期后半阶段中部（30）

西部（25）中部六省（30）

大西北（26）

大西南（24）陕西（30）、青海（30）、湖南（28）、河南（28）、新疆（26）、安徽（26）、江西（26）、四川（25）、甘肃（21）、云南（21）、广西（19）、海南（17）前半阶段贵州（13）前工业化阶段西藏（0）注：括号中的数字为相应的工业化综合指数。

资料来源：陈佳贵等著《中国工业化进程报告》，社会科学文献出版社，2007，第41页。（四）中国工业的国家竞争力不断提升

第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（7）

随着中国工业的快速发展，中国工业品的出口量不断增长，在世界市场中的地位日益突出。据WTO统计，1980年中国制成品出口额为87 12亿美元，占世界制成品出口额的比重为0 80%；2006年为8954 33亿美元，占世界制成品出口额的比重为10 84%。1980～2006年间，中国工业制成品出口的年均增长率为19 50%，而同期世界工业制成品出口的年均增长率为8 09%（见图2-8）。2006年，中国商品出口总额和进口总额都位居世界第三，仅次于美国和德国（WTO，2007）。

图2-81980～2006年中国工业制成品出口情况资料来源：WTO Statistical data数据库(网址http://stat wto org/)。

在中国工业品出口总量快速增长的同时，出口结构也不断得到升级优化。在中国产品出口中不仅工业制成品的比重不断上升，初级产品比重不断下降，而且工业制成品的出口结构也在不断优化。经过30年的发展，1980年，我国初级产品的出口比重为50 3% 2007年，初级产品的出口仅占我国出口总额的5 1%。另外，从工业制成品的出口结构看，机电产品的出口比重不断上升，并在世界机电产品出口中占有较高比重。1995年，机电产品取代纺织品成为中国第一大出口产品，标志着中国工业制成品出口结构发生了重大变化。据海关总署数据显示，2007年，中国机电产品出口额为7011 7亿美元，占出口总额的比重达到了57 6%。同时，中国的机电产品出口在世界出口额中所占比重也在不断升高，并占据重要地位。2006年，中国办公和通信设备产品出口占全世界的19 80%，其中电子数据处理和办公设备、通信设备分别占26 13%和22 71%，机械和运输设备也占到10 46%（见表2-7）。

表2-71980~2006年中国机电产品出口情况单位：亿美元年份198019851990199520002006机械和运输设备8 43

（0 16）—108 33

（0 89）314 07

（1 62）826 00

（3 14）4563 43

（10 46）办公和通信设备0 68

（0 08）0 97

（0 07）31 26（1 05）145 06

（2 40）434 98

（4 50）2873 31

（19 80）电子数据处理和办公设备————186 38

（5 02）1345 07

（26 13）通信设备————195 08

（6 78）1236 15

（22 71）集成电路和电子元件————53 52

（1 74）292 09

（7 44）汽车产品0 63

（0 05）—2 58

（0 08）6 21

（0 14）15 81

（0 27）144 11

（1 42）注：括号中数字为该类产品在世界出口额中所占百分比。

资料来源：WTO Statistical data数据库(网址http://stat wto org/)。

总体上看，中国的工业国际竞争力水平不断提升。从贸易竞争指数（净出口指数）和显示性比较优势指数(RCA)两项指标的变动情况来看，改革开放30年，中国工业的国际竞争力呈现了上升的趋势（见图2-9）。

图2-91980～2006年中国工业制成品国际竞争力指标资料来源：WTO Statistical data数据库(网址http://stat wto org/)。

（五）中国工业管理体制的日趋完善

改革开放30年，中国工业管理体制基本完成了从计划经济管理体制向社会主义市场经济体制的转变，市场机制已经成为工业管理的重要手段和方式，工业管理的部门、管理对象和管理方式都发生了很大变化。基本上，可以将改革开放以来中国工业管理体制的这些变化分为两个大的阶段：第一阶段（1978～1992年）为过渡期工业管理体制的调整；第二阶段（1993年至今）为社会主义市场经济体制下工业管理体制的建立和完善。

在第一阶段，中国工业管理体制改革的一条主线就是调动微观经济主体企业的活力，调整政府和企业的关系，使企业成为经济活动的主体。

从1979年开始，工业管理体制的改革以放权让利，打破高度集中统一的计划管理体制为起点。同时，政府机构改革也在逐步推进。1982年，在第一次机构改革时，为了打破部门和地区界限，按照行业进行联合和改组，相继成立了中国船舶工业总公司和中国汽车工业公司。实际上，这是中国进行经济管理体制改革，用经济组织替代行政机构进行经营管理的一个重大突破。1988年，在第二次机构改革时，国务院在调整和减少工业专业经济管理部门方面取得了进展。例如，撤销煤炭工业部、石油工业部、核工业部，组建能源部；撤销国家机械工业委员会和电子工业部，成立机械电子工业部；撤销航空工业部、航天工业部，组建航空航天工业部。同时，脱身于石油工业部、兵器工业部和核工业部，中国石油天然气总公司、中国兵器工业总公司和中国核工业总公司也相继成立。

在第二阶段，中国工业管理体制改革的主线是逐步实现政企分开、政资分开，发挥市场配置经济资源的基础作用。

1993年，在第三次机构改革时，政企分开工作逐步走向深入。国务院撤销了航空航天工业部，分别组建了中国航空工业总公司和中国航天工业总公司。国家轻工业部和纺织工业部撤销以后，分别组建了中国轻工总会和中国纺织总会，率先退出政府部委序列，实现向行业协会职能的转变，部分行政职能转变为工业局划归国家经贸委。1998年，在第四次机构改革时，国家不再保留政府直接管理企业的职能。电力、冶金、煤炭、化学、机械、电子等6个工业部被撤销，改为国家经济贸易委员会直属局。同时，军队、武警部队和公检法机关所办经营性企业于同年底全部移交地方，中央党政机关、政府各部门与所办经济实体和所管理的企业脱钩工作也如期完成。这为政企职责最终分开和政府部门的职能转换奠定了基础。2003年，在第五次机构改革时，“政资分开”的思路得到了实现，国家又撤销了经贸委，成立了国家国有资产监督管理委员会，自此国家和各级地方政府有了国有资产管理的专门机构。2007年，在第六次机构改革时，国家启动了“大部制”改革，旨在更好地发挥经济管理过程中的相互协同作用。

第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（8）

四小结

在人们探讨“中国模式”、“中国经验”和“中国奇迹”的背后，一个不争的事实是，中国工业经济为国民经济发展做出了最重要的贡献。那么，为什么中国工业改革开放会取得令世人瞩目的成就？归结起来，可以概括为以下七个方面的经验。

（一）中国工业改革始终坚持了市场化的改革方向

无论是国有企业改革和民营企业发展，还是工业管理体制的改革，都始终坚持了市场化的改革方向。就国有企业改革的过程看，从放权让利的改革开始，到实行承包经营责任制，再到建立现代企业制度，进行公司制改革和国有经济的战略性重组，本质上，就是以市场化作为改革方向，调整政府和企业之间的关系，扩大企业经营自主权，使企业真正成为市场经济活动的主体，成为能够独立、自主经营的法人主体。就民营企业的发展而言，同样也是坚持市场化作为改革方向的。从允许个体经济发展，到1982年《宪法》上明确个体经济的合法性；从允许私营企业发展，到1988年《宪法》明确私营企业的合法性；从允许在一定行业范围内发展民营企业，到2005年发布《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，明确了民营企业发展“非禁即入”的指导思想。透过上述改革的历程，我们可以清楚地看到，中国工业企业改革始终都在强调市场经济活动主体的培育和发展，强调公平市场竞争环境与相关法律环境的建立和完善。

另外，从工业管理体制变化来看，也是一个从计划经济管理方式逐步向市场经济管理方式转变的过程。在1978～1992年间，工业管理体制改革具有明显的“过渡”特色，并表现为政府对指令性计划的逐步减少和指导性计划管理手段的逐步加强，以及行政机构的逐步撤销，经济组织逐步替代行政机构承担对经济活动主体的经营管理职能。

1993年以来，政企分开的工作不断走向深入，国家管理工业经济的政府部门逐步减少，有的被撤销，有的从政府部委序列转变成为行业协会，基本上国家不再承担直接管理企业的职能。同时，伴随着国资委的成立，政资分开的工作也得到了推进。

（二）中国工业改革、开放和发展是由国有企业与非国有企业共同推动的经过30年的改革开放，中国工业经济的所有制结构已由最初的国有企业“独木支撑”格局，逐步发展成为国有企业、民营企业和外资企业“三足鼎立”的格局。事实上，从微观层面看，国有企业和非国有企业在横向和纵向两个维度上推动了中国工业经济的改革、开放和发展。

从纵向上看，一方面是国有企业改革的不断深入，从既定框架下的放权让利和转换经营机制，到产权层面的改革，企业的活力不断得到释放；另一方面是伴随着市场化改革方向的逐步明确，以及相应政策法律环境不断完善，民营和外资企业从初期的探索和起步发展阶段，进入到加速发展阶段，并逐步发展壮大。从横向上看，一方面是国有企业在“有进有退”和“抓大放小”的方针指引下，进行了战略性重组，收缩了战线，从一些竞争性领域退出，进一步集中到关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域。另一方面，就是在国有企业战线收缩的同时，民营和外资企业逐步进入这些竞争性领域，并不断发展壮大。

综合来看，国有企业和非国有企业通过在纵向上的“逐步深入”，以及在横向上的“进退互补、协同发展”，共同推动了工业的改革、开放和发展，并在整体上体现出工业所有制结构调整和工业经济改革之间的相互兼容性和适应性。

（三）中国工业改革是以搞活企业为中心环节

中共十一届三中全会前后，围绕如何推进经济体制改革进行了激烈的讨论，其中最具代表性和创造性的就是蒋一苇提出的“企业本位论”思想。他认为改革既不能够固守“国家本位论”，也不能够走向“地

方本位论”，而应该以“企业本位论”为基本指导思想。“企业本位论”强调企业应当是现代经济的基本单位，应当是一个能动的有机体，应当具有独立的经济利益，社会主义制度下国家与企业的关系应当是政企分离（蒋一苇，1980）。在“企业本位论”思想的指导下，搞活企业就成为中国工业改革的中心环节。

对于国有企业而言，“放权让利”阶段强调的是改革高度集中的计划经济体制，通过扩大企业经营自主权来增强企业活力；“承包经营”阶段强调政企分开，所有权和经营权分开，通过转换经营机制来激发企业活力；“建立现代企业制度”阶段则是强调企业通过制度创新适应市场经济的要求，成为自主经营，自负盈亏、自我发展和自我约束的市场竞争主体。同时，“抓大放小”的改革措施则是强调从“单个搞活”向“整体搞活”的转变，从搞好整个国民经济的角度出发，搞好大型企业，放活小企业。同样，对于民营企业和外资企业的发展而言，所有的改革措施也都是围绕搞活企业展开的，就是要通过经济制度环境的建立和完善，激发企业的活力。

事实上，企业是市场活动的主体，是生产力的载体。只有以搞活企业为中心环节，经济体制改革才真正有了参照物和具体作用的对象，也才能够根据实际情况，不断推动改革走向深入，最大限度地释放企业的生产力，促进工业经济发展。

（四）中国工业改革开放走了一条“先试点后推广”的渐进式道路

中国工业改革开放所采取的各项措施，并非一开始就在全国范围内同时推广，而是在较小范围先进行试点，在取得成果并进行总结的基础上加以推广，由点到面，不断扩大实施范围。

对于国有企业改革而言，无论是扩权让利、经济责任制、利税改革、承包经营责任制，还是建立现代企业制度，基本上都遵循了局部试点—应用推广—制度或政策形成并深入贯彻的路径（见表2-8）。

中国工业开放的过程同样也是一个“先试点后推广”的渐进过程。从开放区域上看，从1980年设立4个经济特区，到1984年进一步开放14

个沿海城市，到1985年设立3个沿海经济开放区，再到1992年实施“四沿”的内陆开放，基本上是从经济特区试点开始，进一步扩大到沿海地区和开放城市，最后辐射到全国。从开放领域上看，也是一个行业投资范围逐步放宽的过程。从利用外资的形式上看，基本上也是从以合作经营为主，到合资经营为主，再到独资经营为主的过程。

表2-8中国国有企业改革“先试点后推广”情况改革措施试点推广形成政策或制度扩权让利1978年10月，重庆钢铁公司等6家国营工业企业率先进行试点；1979年5月，国家选择首都钢铁公司等8家企业进行试点。从1981年起把扩大企业自主权的工作在国营企业中全面推开。1979年7月颁发《关于扩大国营工业企业经营管理自主权的若干规定》等文件。承包经营责任制1982年，国务院批准在首钢、二汽等8家大中型国有企业进行承包经营责任制的试点。1987年国家决定从下半年起全面推行承包责任制。1988年2月发布《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》。股份制改革1984年7月，北京天桥百货股份有限公司正式成立，1984年11月，上海飞乐音响公司向社会公开发行股票，随后，广州等地也有少数企业进行股份制试点；20世纪80年代后期，国家开始允许有限度的股份制试点。中共十四届三中全会后开始大范围推广。1988年底发布《关于积极稳妥地推进国有企业股份制改革的指导意见》；1992年发布《股份有限公司规范意见》等文件；1993年颁布《公司法》。建立现代企业制度1994年，国家选择了100户不同类型的国有大中型企业进行建立现代企业制度的试点；各地区、各部门也选择了一部分企业进行试点。中共十五大提出“力争到20世纪末大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度”。2000年发布《国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理基本规范（试行）》。资料来源：作者整理。

第二章 中国工业经济的改革、开放和发展（9）

（五）中国工业改革发展过程中充分发挥了地方政府的作用

中国工业改革过程不仅是一个政府向企业不断“放权让利”的过程，而且是一个中央政府向地方政府“放权让利”的过程。在长期的计划经济体制下，中国的地方政府只是中央政府的命令执行机关，很少有自主权。可以说，地方政府的积极性和创造性很大程度上是受到限制的。在中国工业改革过程中，通过向地方政府的行政性分权，以及中央与地方之间财政分配关系的调整，地方政府具有了独立的行为目标和行为模式，具有了搞活本地企业和推进地方经济快速增长的内生动力。

就国有企业改革而言，由于地方经济的增长与当地国有企业的发展具有很大的关系，地方政府在利益的驱动下必然具有制度创新的积极性和主动性，从而成为国有企业改革中的制度供给者。中央政府在明确了基本改革方向以后，地方政府根据各地实际情况推进企业改革。其中，包括对国有企业改革的一些新做法进行尝试，并在取得成功后获得中央政府的肯定和进一步的推广。例如，扩权放利的试点首先就是由四川省6家企业开始的，还有国有中小型企业股份制改造的“诸城经验”，这些制度的创新都对中国工业改革起到了很好的“示范”和“推动”作用。另外，各地政府大力开展的各具特色的“招商引资”活动，也极大地促进了民营和外资企业的发展。

我们说，中国工业改革既是一个“自上而下”的过程，即由中央政府明确方向，地方政府贯彻执行的过程；同时还是一个“自下而上”的过程，即地方政府进行因地制宜的制度创新和试点，得到中央政府的肯定后，进一步推广到全国。在“上下互动”的过程中，地方政府对中国工业改革起到了重要的推动作用。

（六）中国始终把工业经济改革同工业化进程推进相结合

改革开放30年，中国推动了有史以来人类最大规模的工业化，从工业化初期逐步进入了工业化中期的后半阶段，进入了重化工业加速发展阶段。实际上，工业化的推进过程也是一个生产力和生产关系相互适应的过程。

在工业化初期阶段，中国工业发展战略从优先发展重工业，转向优化发展轻工业，纠正失衡的工业结构上来，而实现这一转变的动力来自中国工业经济改革。对于国有企业而言，通过改革，企业活力得到了激发，生产力得到解放。对于民营企业而言，无论是从最初的个体经济，到戴着红帽子的“乡镇企业”，还是到私营企业和公司制企业，通过工业经济改革，加快了民营企业的发展，使之成为推动中国工业化进程的一支重要力量。同样，对于外资企业而言，通过改革，促进了外资企业的发展，外资企业为推进中国工业化进程提供了资金、技术等多方面的支持。综合来看，通过工业经济改革释放了国有、民营和外资企业的生产力，推进了中国工业化由初期进入工业化中期的后半阶段。

1999年以来，面对重化工业的加速发展，如何走“新型工业化道路”成为中国推进工业化的新课题。实际上，这也是工业化新阶段对工业管理体制提出的新要求。“新型工业化道路”强调工业化和信息化的融合，强调重视环境，降低资源消耗，强调发挥人力资源优势，提高科技含量。为了实现这一目标，除了企业的自身努力外，政府的引导和推动也发挥着重要作用。2007年，中国开始了第6轮机构改革，组建了工业和信息化部、环境保护部、人力资源和社会保障部，新增了国家能源局。这一轮改革的目标，就是使政府职能更好地服务于新型工业化的发展。

总体上看，无论是中国工业化从初期走向中期后半阶段，还是面临新型工业化发展，中国始终把工业经济改革同工业化进程的推进相结合，使生产关系适应了生产力发展的要求。

（七）中国始终把工业改革和开放相结合

自1978年以来，中国工业发展始终把工业改革和开放紧密结合，坚持了“内外双源”的发展模式，充分利用国内和国外要素共同推动中国工业经济发展。

一方面是中国工业通过改革促进了开放。中国工业改革不仅使企业逐步成为市场经济的活动主体，而且使政府管理经济的方式和手段发生了重要变化，市场成为配置资源的重要方式。实际上，伴随着企业主体的活跃和市场竞争环境的不断改善，既吸引了大量外资进入中国，同时中国工业品出口也迅速增加，一些企业还通过并购和新建的方式实现了国际化经营。另外，伴随着工业改革的深入，中国更加重视利用外资的质量。实际上，这也就意味着中国对外开放水平的提升。

另一方面，中国通过对外开放实现了“以开放促改革”的战略初衷。通过开放吸引了中国工业改革和发展所需要的资金、技术和管理经验，客观上推动了工业改革不断走向深入。除此之外，中国对外开放还对改革进行了制度层面的推动。中国加入WTO是一项具有里程碑意义的事件，它既标志着中国对国际市场竞争规则的承认，同时也意味着中国必须进行工业经济体制和机制上的改革，同国际市场竞争规则接轨。

通过改革开放，中国已经成为一个工业大国，工业国际竞争力有了一定程度的提高，但还不是一个工业强国，还处于工业化中期的后半阶段，还处于世界分工体系的低端。同时，中国工业未来的发展还面临着资源环境的约束，以及贸易摩擦的压力。因此，中国工业只有通过走科学发展之路，走新型工业化道路，增强自主创新能力，才能由工业大国转变为工业强国，并最终实现工业现代化这一伟大目标。

参考文献

陈佳贵等，2007，《中国工业化进程报告》，社会科学文献出版社。

蒋一苇，1980，《企业本位论》，《中国社会科学》第1期。

刘研，1992，《跨国公司与中国企业国际化》，中信出版社。

鲁桐，2003，《中国企业的国际化战略》，经济管理出版社。

汪海波，2005，《中国国有企业改革的实践进程（1979~2003年）》，《中国经济史研究》第3期。

王岳平，2004，《开放条件下的工业结构升级》，经济管理出版社。

张文魁，2007，《中国国有企业产权改革与公司治理转型》，中国发展出版社。

张卓元，2003，《深化国企改革发展混合所有制》，《中国科技产业》第12期。

章迪诚，2006，《中国国有企业改革编年史（1978~2005）》，中国工人出版社。

周叔莲，2000，《20年中国国有企业改革经验的理论分析》，《中国社会科学院研究生院学报》第3期。

WTO，International Trade Statistics（2007），p 12，电子版。第三章劳动力市场发育与城乡就业的扩大